



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Superación de la pobreza extrema en Colombia: Estudio de caso sobre los resultados de la Red UNIDOS en Cartagena - Bolívar

Jonatan Andrei Vargas Martínez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía
Bogotá D.C., Colombia

2016

Superación de la pobreza extrema en Colombia: Estudio de caso sobre los resultados de la Red UNIDOS en Cartagena - Bolívar

Jonatan Andrei Vargas Martínez

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Ciencias Económicas

Director (a):

Ph.D., Óscar Arturo Benavides González

Línea de Investigación:

Pobreza y política pública

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía

Bogotá D.C., Colombia

2016

A mí familia, quienes con su infinita paciencia y amor han sido y serán siempre mi mayor activo y fuente de inspiración.

Agradecimientos

Un agradecimiento inmenso a Beatriz Linares Cantillo (Q.E.P.D), quién me permitió trabajar en la construcción de la política nacional de superación de pobreza extrema y creyó en mis capacidades profesionales; a mí madre Norma, ejemplo absoluto de superación personal y quién a costa de un gran esfuerzo me apoyó siempre en mis estudios; a mí abuela Ana, a mí tío Campo Elías, y a mis hermanos Jasson y Julián, quienes con su paciencia y amor me motivaron en este esfuerzo; a mí profesor y director, Óscar Benavides, porque sin su apoyo, su conocimiento, orientación y paciencia no me hubiese sido posible superar los momentos más aciagos de mi paso por la maestría en Ciencias Económicas y este documento no hubiera visto la luz.

Finalmente, a la Universidad Nacional de Colombia, mi *Alma mater*, porque no sería lo que soy hoy si en sus aulas, sus pasillos y pastales no hubiese encontrado la rigurosidad académica, la apertura intelectual y los valores democráticos que permiten construir profesionales y seres humanos integrales.

Resumen

La pobreza y la pobreza extrema son dos de los problemas sociales más importantes que enfrenta Colombia. A partir de 2007 se ha implementado en el país una estrategia integral que busca reducir estas problemáticas: la Red UNIDOS. A partir de la definición de unos indicadores básicos de intervención (logros familiares), la Estrategia busca reducir la incidencia de trampas de pobreza en los hogares más pobres del país. Así mismo, la Estrategia utiliza una metodología integrada de medición de pobreza que permite determinar el estado de los hogares en los dos indicadores oficiales de medición de pobreza en Colombia: el índice de pobreza multidimensional – IPM – y pobreza monetaria. No obstante lo anterior, el levantamiento de información que hace la Estrategia a los hogares beneficiarios de la intervención no se hace en períodos fijos de tiempo ni a todos los hogares de manera simultánea. Por ello, a falta de datos panel que permitan observar directamente el cambio de las condiciones de vida de los hogares intervenidos, se propone la utilización de un modelo de estimación de vulnerabilidad con datos de corte transversal que permita determinar, si a través de su paso por la Estrategia, los hogares han modificado las características que los hacen susceptibles de ser pobres, definiendo como vulnerabilidad la probabilidad que tiene un hogar de estar en pobreza en el futuro. Los resultados muestran que el 43,1% de los hogares atendidos por la Red UNIDOS en la ciudad de Cartagena dejaron de ser pobres por ingresos y pobres multidimensionales de manera simultánea pero el 34% de los mismos tienen una probabilidad alta de recaer en pobreza una vez culminado su paso por la Red .

Palabras clave: Pobreza, pobreza monetaria, pobreza multidimensional, vulnerabilidad de los hogares, trampas de Pobreza, Red UNIDOS.

Abstract

Poverty and extreme poverty are two of the most important social problems in Colombia. Since 2007, Colombian government has implemented a comprehensive strategy to decrease poverty in the country called "Red UNIDOS". From the definition of basic indicators of intervention ("family goals"), the strategy seeks to reduce the incidence of *poverty traps* in the country's poorest households. Likewise, the strategy uses an integrated poverty measurement system for determining the status of each household in both of the official indicators of poverty used in Colombia: the multidimensional poverty index - IPM - and monetary poverty. Notwithstanding the foregoing, the information collected that makes the strategy to households beneficiaries of the intervention is not done in fixed periods of time or to all households simultaneously. Therefore, in the absence of panel data to directly observe the change of the living conditions of the seized homes, using an estimation model of vulnerability with cross-sectional data for defining, if through its passage through the strategy, homes have changed the characteristics that make them likely to be poor, understanding vulnerability as the probability of a home to live in poverty in the future. The results show that 43,1 % of households aided by the Red UNIDOS in the city of Cartagena are no longer poor (according to income and multidimensional poverty index mentioned before), but 34 % of them have a high probability of falling back into poverty even after the Red UNIDOS strategy has been implemented.

Keywords:

Poverty, monetary poverty, multidimensional poverty, vulnerability of households, poverty traps, Red UNIDOS.

Contenido

Pág.

Resumen	IX
Lista de figuras.....	XIII
Lista de tablas	XIV
Introducción	1
1. Pobreza y Vulnerabilidad.....	5
1.1 Quiénes son los pobres. El asunto de la identificación.....	5
1.2 Determinantes de la pobreza	6
1.3 Trampas de pobreza y vulnerabilidad	9
2. Medidas y cifras de pobreza.....	13
2.1 Líneas de pobreza y pobreza extrema	14
2.2 Índice de pobreza multidimensional	17
3. Red UNIDOS	23
3.1 Red UNIDOS en Cartagena - Bolívar.....	27
3.2 Indicador integrado de pobreza Red UNIDOS	28
4. Metodología de estimación.....	31
4.1 Vulnerabilidad a la pobreza	32
4.2 Metodología de estimación de vulnerabilidad con datos de corte transversal	34
5. Resultados.....	39
6. Conclusiones y recomendaciones.....	43
6.1 Conclusiones	43
6.2 Recomendaciones	44
A. Anexo: Logros y dimensiones de la Red UNIDOS y papel dentro del esquema de promoción. Octubre de 2015	47
B. Anexo: Esquema de intervención de la Estrategia Red UNIDOS con las Familias beneficiarias 2011 – 2015.....	53
C. Anexo: Esquema de promoción de hogares Red UNIDOS 2012 - 2015.....	55
D. Anexo: Descripción de las variables del IPM Colombia	59

E. Anexo: Descripción del procedimiento para el cálculo de pobreza monetaria . 63

Bibliografía 71

Lista de figuras

Pág.

Figura 2-1:	Incidencia de la pobreza extrema por área. Colombia 2002 – 2015	15
Figura 2-2:	Incidencia Pobreza Extrema en Cartagena, Nacional y 13 áreas, 2002-2014	16
Figura 2-3:	Dimensiones y variables del IPM-Colombia 2012.....	19
Figura 2-4:	Incidencia pobreza multidimensional Nacional, cabecera y rural, 2010-2015	20
Figura 2-5:	Promedio de la proporción de privaciones de la población en situación de pobreza multidimensional, total nacional y por zona, 2010- 2015.....	21
Figura 2-1:	Dimensiones de la Red UNIDOS 2007 – 2015	24
Figura 3-6:	Clasificación hogares de acuerdo al indicador integrado de pobreza ..	29

Lista de tablas

Pág.

Tabla 2-1: Incidencia Pobreza extrema 13 principales áreas, 2002-2015 (cifras en porcentajes).....	16
Tabla 2-2: Incidencia de pobreza monetaria 13 principales áreas, 2002 – 2015 (cifras en porcentajes).....	17
Tabla 2-3: Incidencia de pobreza multidimensional. Regiones, 2010 – 2015 (cifras en porcentajes).....	21
Tabla 2-4: Incidencia de pobreza multidimensional. Regiones, 2010 – 2015 (cifras en porcentajes).....	22
Tabla 3-5: Indicador integrado de pobreza Red UNIDOS. Resultados en número de hogares Cartagena, 2012-2015	30
Tabla 3-6: Características del hogar (Xh)	35
Tabla 4-1: Vulnerabilidad entre hogares promovidos por Red UNIDOS Cartagena, 2012 - 2015	39
Tabla 4-2: Estimaciones Ln del consumo	41

Introducción

Dentro de la multiplicidad de problemáticas sociales que enfrenta Colombia, los altos índices de pobreza y pobreza extrema son, sin duda, de los más complejos. La pobreza, entendida no solo desde la esfera monetaria, sino desde una perspectiva amplia como un estado de negación de bienestar y vida digna (PNUD, 1997), es una afrenta contra los valores democráticos como la justicia y la igualdad, y es causante de distorsiones socio-económicas para el país en su conjunto al impedir que los individuos que la padecen participen, de acuerdo con su potencial, en la vida económica, política y social de sus comunidades (Vallejo, 1999).

Los altos niveles de desigualdad en Colombia inciden y refuerzan la persistencia de la pobreza. Así, pese a tener una economía que ha presentado un comportamiento aceptable en los últimos quince años en lo que a crecimiento se refiere, y haber reducido la pobreza extrema, medida en ingresos, en más de nueve puntos porcentuales entre 2002 y 2014 (DANE, 2016), el efecto “goteo” del desempeño económico no se ha dejado sentir en igual proporción en lo que a reducción de pobreza se refiere, y el país aún mantiene niveles de miseria que lo ubican como uno de los más rezagados en el contexto latinoamericano e incluso entre países de similar desarrollo económico (CEPAL, 2014b).

En la última década el Estado colombiano ha diseñado e implementado múltiples estrategias, programas y mecanismos para abordar aspectos específicos de lo que se considera son carencias que a nivel individual condenan a las personas a un estado de pobreza y pobreza extrema, entre ellas, el acceso a salud y educación básica. Este documento busca abordar y analizar, para el caso de la ciudad de Cartagena en el departamento de Bolívar, la implementación de la iniciativa estatal más importante para la reducción de la pobreza extrema implementada en Colombia en la última década: la Red UNIDOS.

Surgida en 2007 como una política transversal e intersectorial, la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema o Red JUNTOS que posteriormente, en junio de 2010, cambió su nombre a Red UNIDOS, ha buscado impactar en forma directa en las condiciones de vida de 1.500.000 familias a través de una intervención descrita como “integral orientada a acercar la batería de servicios del Estado a las familias más pobres del país” (DNP, 2007).

Partiendo de un enfoque multidimensional de la pobreza, la Red Unidos pretende no solo mejorar en el corto plazo las condiciones de vida de los hogares atendidos, sino también asegurar, mediante el cumplimiento de determinados indicadores de gestión o logros básicos familiares, que los hogares no regresen a su situación de miseria. Dado su diseño y alcance en la Red convergen programas de atención con enfoque de ciclo de vida, de generación de ingresos y generación de capacidades, que pretenden ser un esfuerzo continuo e intersectorial de atención a los más pobres (Acción Social, 2009).

Luego de casi una década de implementación, es de interés no sólo determinar cuál ha sido el resultado inmediato de la implementación de la Estrategia, medido por el indicador de incidencia, sino, así mismo, determinar su sostenibilidad medida a través del análisis de la vulnerabilidad de los hogares atendidos, entendida esta como la probabilidad que tiene un hogar de caer en pobreza en el futuro dadas unas condiciones actuales, luego de ser beneficiarios de la Red UNIDOS. Para ello, se propone la estimación de un modelo que aplicando la metodología desarrollada por Chaudhuri, Jalan, Suryahadi (2002), permite la estimación de la vulnerabilidad de los hogares utilizando datos de corte transversal.

Este documento consta de 6 capítulos. En el capítulo 1 se desarrolla el marco teórico del documento en el cual se destacan conceptos como pobreza, trampas de pobreza y vulnerabilidad; el capítulo 2 muestra un breve análisis de las metodologías de medición de pobreza que se han utilizado en el país en los últimos años entre ellas el Índice de Pobreza Multidimensional el cual retoma el enfoque bajo el cual se diseñó la Red; el capítulo 3 aborda el diseño de la Red UNIDOS analizando los fundamentos teóricos y metodológicos sobre los cuales basa su acción; el capítulo 4, muestra la metodología de estimación seleccionada para estimar la vulnerabilidad de los hogares beneficiarios que

han sido atendidos por la Estrategia; el capítulo 5 muestra los resultados de la estimación realizada. El capítulo 6 concluye.

1. Pobreza y Vulnerabilidad

La definición de la pobreza como concepto, así como sus determinantes, es una de las problemáticas más abordadas por economistas y científicos sociales, y son numerosos los estudios que desde estos campos han intentado dar cuenta de su complejidad y persistencia a través de los años. Igualmente, son múltiples y variadas las líneas de investigación que se han relacionado y derivado a partir del concepto de pobreza, entre ellas, las que abordan los problemas de la distribución, la equidad, la desigualdad, la definición específica de que significa la pobreza y las barreras que enfrentan personas y países para escapar de esa situación.

Para el propósito de este documento, son tres los elementos conceptuales necesarios para una aproximación a la operación y desarrollo de la estrategia Red UNIDOS: 1. Quiénes son los pobres; 2. Exactamente qué los hace pobres y, 3. Qué determina que los pobres lo sigan siendo, para lo cual se acude a los conceptos de *trampa de pobreza* y *vulnerabilidad*.

1.1 Quiénes son los pobres. El asunto de la identificación

En lo referente a la identificación de quienes son los pobres y cuáles son las condiciones que los hacen tales, Sachs (2005), caracteriza a los pobres como personas con carencia de un umbral de capital mínimo en seis aspectos: capital humano, infraestructura (carreteras, energía eléctrica, acueductos, aeropuertos, puertos, etc.) capital natural (tierra cultivable, biodiversidad y ecosistemas), capital institucional público y capital intelectual. En esta conceptualización Sachs une dentro de una misma categoría de análisis (el pobre), carencias personales y carencias estructurales al sistema del país o territorio en el cual se encuentra. Por ello, para este autor, una persona que vive en un

país pobre es, necesariamente, una persona pobre. Dada estas características de los pobres solamente es necesaria la transferencia de una cantidad de capital para que los pobres, hogares o países, puedan abandonar su condición e ingresen en una espiral de desarrollo.

Otro enfoque paradigmático del problema de identificación es el propuesto por Sen (2000), quien plantea que la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades a los individuos y no únicamente, ni principalmente, como la falta de ingresos. El autor arguye que la identificación y medición de la pobreza se asientan en consideraciones acerca de la calidad de vida, las condiciones del trabajador y otras variables relacionadas con el bienestar que requieren ir más allá del campo de bienes, para abarcar también lo social (educación y salud). Se puede considerar a este enfoque como el antecedente de la medición de la pobreza multidimensional y un referente inequívoco de la orientación de la intervención de la Red UNIDOS.

En la misma órbita de la definición de Sen, Vallejo (1999), plantea la pobreza como una problemática que trasciende el ingreso definiéndola como carencia de desarrollo físico e intelectual que requieren los individuos para participar, con libertad y autonomía, de la vida humana, en lo económico, lo social y lo político. Para este autor, la pobreza plantea dos problemas sustanciales: el primer lugar, se manifiesta como un *problema de equidad* que sustrae a los pobres de la posibilidad de dar solución a sus necesidades básicas afectando su subsistencia, así como cerrando su acceso a oportunidades de realización personal. En segundo lugar, la pobreza se erige como un *problema de eficiencia* al impedir que los pobres creen riqueza dada su carencia de condiciones individuales básicas, afectando a la comunidad al largo plazo. Dado lo anterior para Vallejo, la pobreza, dada su característica de inequidad económica y social, es una situación incompatible con los valores e ideales más básicos de la democracia.

1.2 Determinantes de la pobreza

En cuanto a la pregunta ¿qué hace que los pobres sean pobres?, es decir, los determinantes de la pobreza, para el caso de Colombia, Pérez (2005), y Galvis y Meisel

(2010), analizan patrones de pobreza geográfica y encuentran autocorrelación espacial positiva de la pobreza en el país –los municipios pobres tienen a estar rodeados de municipios que también son pobres (generando clústeres de pobreza), identificando conglomerados de pobreza en la Costa Caribe, Chocó y zona cafetera. Así mismo, Estrada y Moreno (2013) encuentran autocorrelación espacial positiva de pobreza multidimensional utilizando datos del censo 2005. La zona de residencia, entonces, es factor determinante de la persistencia de la pobreza, es decir, los pobres se ubican en barrios, sectores o municipios pobres.

Núñez y Ramírez (2002) analizan las variables macroeconómicas que determinaron el aumento de la pobreza en Colombia luego de la crisis de la segunda mitad de la década de los noventa, encontrando el desempleo y la inflación como principales determinantes del aumento de la misma. Por otro lado, variables como el incremento en el salario mínimo, mejoras en la distribución del ingreso y mejoras en la productividad, tienen una relación inversa con los indicadores de pobreza e impidieron que la misma aumentara aún más a consecuencia de la crisis.

En línea con lo anterior, Núñez, Ramírez y Cuesta (2005) analizaron los determinantes de la pobreza monetaria en Colombia de 1996 a 2004. Esta investigación dio como resultado que el aumento de la pobreza en las zonas urbanas se explica en un 70 % por el aumento del desempleo; mientras que en las zonas rurales las variaciones en el mercado laboral solo explican el 40 % del incremento de la pobreza. Estos estudios demuestran la importancia central que tiene el mercado de trabajo sobre la situación de pobreza de los hogares, aunque tal importancia es más marcada en la zona urbana.

A nivel internacional, el trabajo de Agüero (2008), pone énfasis en el estudio de la relación entre las variables macroeconómicas y la superación de la pobreza en Chile en el período 1990-2006 y, a partir de este análisis, proponer políticas de Estado que permitan alcanzar un mayor desarrollo. Su modelo está dado por el PIB *per cápita*, desempleo y gasto social. Según el autor, el porcentaje de indigentes parece ser más sensible a cambios en las variables mencionadas anteriormente que el de los pobres no indigentes, es decir, las políticas sociales tienen un efecto más importante sobre los pobres extremos, en tanto que el factor más importante para la disminución de la pobreza se encuentra en los efectos de un marcado dinamismo en el mercado laboral.

Ruiz-Tagle (2011), a partir del análisis de las principales políticas públicas de carácter social en Chile, concluye que la utilización del mercado laboral para resolver temas de pobreza tiene efectos limitados por cuenta de restricciones en cobertura debido a la informalidad. Igualmente demuestra, a partir de los resultados de las políticas de formación en Chile, que los programas de capacitación previa no generan mayor impacto en el corto plazo para los beneficiarios ni sobre la empleabilidad ni sobre sus ingresos, al no adecuarse a sus necesidades¹. De acuerdo a esto, el autor concluye que la política asistencial a los más pobres juega un rol fundamental en la reducción de la pobreza y resalta la importancia del empleo formal sobre la reducción de los indicadores de pobreza, conclusión importante en el caso de Colombia que cuenta con altos niveles de empleo informal y subempleo.

En cuanto al análisis de los determinantes de la pobreza en la ciudad de Cartagena y la región Caribe colombiana, se evidencia trabajos empíricos a partir de la utilización de datos panel que abarcan variables a nivel microeconómico que influyen en la pobreza de los hogares. Arellano (2001), muestra las características que definen el perfil de un hogar en estado de pobreza y de no pobreza en Cartagena, a través de datos del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Línea de Pobreza (LP), encontrando relaciones de asociación entre la pobreza y variables relacionadas con el jefe del hogar y el tamaño del mismo. Se concluyó que, en el período 1997-2000, la pobreza medida por el NBI presentó una disminución del 16 % mientras que con LP se experimentó un aumento.

El trabajo de Pérez G. & Salazar I. (2007) aborda el análisis de la pobreza en Cartagena desde dos perspectivas: una perspectiva espacial (por barrios) en la cabecera municipal y, la segunda, un análisis comparativo de la ciudad frente a otras ciudades principales del país frente a mediciones de pobreza de ingresos y NBI. Los resultados del estudio muestran focalización espacial de la pobreza en barrios y sectores de la ciudad en la cual los residentes mayoritariamente se autorreconocen como de etnia negra, y

¹ Esta experiencia puede motivar un estudio sobre los resultados que los programas de formación en habilidades blandas brindados por el SENA tienen sobre la empleabilidad de las personas en pobreza a las cuales están dirigidos estos programas.

diferencias significativas entre los ingresos laborales de los habitantes de Cartagena frente a las demás ciudades principales del país.

Marrugo, Del Risco, Herrera y Pérez (2015), utilizando un modelo econométrico de umbral generalizado con datos de la GEIH 2012, concluyen que el nivel educativo, la ocupación y el tamaño del hogar son las variables de mayor incidencia en la pobreza en el Caribe colombiano. A partir de sus hallazgos concluyen que incentivar el empleo y evitar incrementar el tamaño del hogar impactan positivamente en la reducción de la pobreza.

1.3 Trampas de pobreza y vulnerabilidad

La persistencia de la pobreza ha generado un campo adicional de análisis que busca desentrañar las causas por las cuales las políticas o iniciativas de superación no tienen un impacto generalizado. Este campo de análisis se ocupa de las llamadas *trampas de pobreza* que se pueden definir, de manera general, como situaciones que condicionan a los hogares y a las personas a no poder mejorar sus condiciones de vida debido a la incapacidad de acumular activos y capital humano debido a su necesidad de consumo inmediato para su supervivencia.

Cerón (2010), aborda las trampas de pobreza a nivel teórico y las define como situaciones en las que un país se encuentra en un equilibrio de bajo nivel de renta *per cápita* explicadas por razones macroeconómicas como la conjunción de altas tasas de crecimiento de la población con una elevada propensión al consumo y un tamaño estrecho del mercado que desalienta el ahorro y la inversión. El autor muestra cómo, desde el punto de vista teórico, se puede evidenciar la existencia de trampas de pobreza en los modelos de Harrod, Solow y Ramsey, haciendo endógena la tasa de crecimiento de la población.

Accinelli y Sánchez (2010) analizan las trampas de pobreza desde la teoría de juegos partiendo del punto de que todos los agentes siguen una conducta imitativa guiada por el objetivo de maximizar sus utilidades en cada período (racionalidad de corto plazo). Según los autores, la trampa de pobreza se superaría si en un momento dado, el porcentaje de agentes económicos con un perfil alto (aquellos con intereses en invertir en tecnología o en superación personal), supera un determinado valor umbral, el cual

depende de los costos de educación y los incentivos (premios, exenciones impositivas, o bonos) dadas a los agentes de altos perfiles.

Núñez y Cuesta (2006), definen las trampas de pobreza como círculos viciosos que atrapan a los hogares en la pobreza y que se mantienen o empeoran generación tras generación. Así mismo, identifican las trampas de pobreza de hogares y comunidades que afectan más directamente a los pobres colombianos impidiéndoles salir por si solos de esta situación. Los autores identifican trampas de pobreza en dos niveles: a nivel de los hogares o trampas familiares se mencionan las trabajo infantil, bajo nivel educativo, capital de trabajo, no aseguramiento, acceso a información, desnutrición, tamaño del hogar, uso de tierras, criminalidad y violencia, e, identificación. Un segundo nivel, las trampas de pobreza regionales, incluyen la trampa Física y geográfica, fiscal, ambiental, baja calificación, y, desplazamiento forzado. Las trampas son descritas en este estudio desde la intuición económica y no se presentan evidencia empírica que sustente la existencia de las trampas mencionadas.

En lo concerniente a los estudios internacionales que desde el punto de vista empírico aborda el análisis de trampas de pobreza, Rivera (2011), analiza las trampas de pobreza en el Perú referentes a ingreso, educación, salud y natalidad con base a un análisis microeconómico tomando como referencia la unidad de decisión, es decir, el hogar. El autor muestra que para el caso de Perú, y parte del mundo en desarrollo, no hay evidencia que soporte la existencia de trampa de pobreza basada en desnutrición aguda. Los costos de oportunidad que tienen los pobres para acceder a servicios de educación y salud podrían configurar trampas de pobreza aunque la evidencia no es concluyente en este sentido.

Ayala (2014), muestra que la permanencia del conflicto armado en Colombia merma la formación de aspiraciones económicas entre los habitantes de las zonas en las cuales éste se presenta, lo cual puede desincentivar la inversión en capital humano, llevando a que en dichas zonas se presenten trampas de pobreza.

En cuanto a análisis de vulnerabilidad, se destacan los estudios que muestran los factores que hacen a los hogares más susceptibles de permanecer en pobreza a largo plazo. Entre ellos, Núñez y Espinoza (2005b), siguiendo a Chaudhuri, Jalan y Suryahadi (2002), estimaron la magnitud de la vulnerabilidad en Colombia e identificaron el conjunto de características que hacen más probable que un hogar se encuentre en pobreza en el país: la ubicación regional del hogar, la proporción de niños y el nivel educativo del jefe de hogar modifican la vulnerabilidad promedio de los hogares. Así mismo, estimaron en 20% el porcentaje de los hogares colombianos que padecen pobreza crónica –pobreza presente y alta vulnerabilidad), y en 18,7% los hogares pobres con baja probabilidad de permanecer en pobreza (pobres transitorios).

Rueda y Espinoza (2008), utilizan un modelo Probit para identificar los determinantes de la pobreza en la ciudad de Cartagena, a nivel de personas y hogares, en el período 2002-2005, a partir de los datos de la Encuesta Continua de Hogares, concluyendo que las variables de mayor incidencia en la pobreza son las laborales (proporción de ocupados, dependencia del ingreso laboral), las demográficas (tamaño y composición del hogar) y las de capital humano (educación del jefe de hogar).

Finalmente, Ponce (2012), analiza la educación como uno de los factores determinantes para superar la pobreza y vulnerabilidad y, en tal sentido, su configuración como trampa de pobreza intertemporal para el caso de México. Mediante la utilización de un modelo probit con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2010 y la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) de 2009, encuentra que un elemento importante para superar el círculo vicioso de la pobreza en el núcleo familiar es que los padres hayan terminado como mínimo la educación media básica. El estudio muestra que la situación educativa del jefe del hogar (bien sea hombre o mujer) tiende a reproducirse entre los miembros del hogar. Más que el sexo del jefe de hogar lo que prima y condiciona al hogar en su conjunto es el nivel educativo alcanzado.

2. Medidas y cifras de pobreza

En las últimas dos décadas, en Colombia, han sido implementadas numerosas y variadas metodologías de estimación de pobreza y desigualdad. Caballero, García y Vélez (2011), hacen una revisión de diversas fuentes de información nacionales que tienen como uno de sus propósitos principales mostrar comportamiento estadístico de la pobreza, entre ellas, el índice de Calidad de Vida, Línea de Pobreza y Línea de Pobreza extrema, el Índice de Desarrollo Humano, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios a programas Sociales –SISBEN–, y Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–. A partir de dichas mediciones, Caballero evidencia una reducción significativa de la incidencia en todos los indicadores de pobreza nacionales analizados para el período 2000–2010, aunque con marcadas desigualdades a nivel regional.

Actualmente Colombia cuenta con dos metodologías oficiales de medición de pobreza: Línea de Pobreza (LP) y el Índice de Pobreza Multidimensional –IPM Colombia – (Consejo de Política Económica y Social, 2012). Cada una de estas metodologías aborda aspectos distintos pero complementarios del fenómeno de la pobreza y son los indicadores principales para el seguimiento a las políticas sociales del país incluidas en los últimos planes nacionales de desarrollo.

El análisis de los datos de los dos indicadores a partir de 2002, muestra la mejora del país en la incidencia de pobreza y pobreza extrema, pero con la persistencia de grandes diferencias regionales, así como entre zonas urbanas y rurales, brecha esta última que ha aumentado en el período 2011 – 2014, pese a que la caída de la pobreza extrema en el sector rural ha sido más marcada en términos absolutos en tal período. Por su parte, el análisis de la incidencia de la pobreza extrema para Cartagena muestra enormes diferencias entre esta ciudad y las otras grandes aglomeraciones urbanas colombianas en cuanto a la persistencia y magnitud de este fenómeno (DANE, 2016). Los resultados de los dos indicadores se exponen brevemente:

2.1 Líneas de pobreza y pobreza extrema

La línea de pobreza extrema – o línea de indigencia- es un indicador de bienestar medido por la variable ingreso consistente en la determinación de los requerimientos mínimos nutricionales a través de una “canasta de alimentos normativa” y un presupuesto mínimo que satisfaga las necesidades básicas de dicha canasta (Caballero et. al., 2011), considerando como pobres extremos a todas aquellos hogares, y sus integrantes, que no alcancen los ingresos *per cápita* necesarios para adquirir dicha canasta. Por su parte, la línea de pobreza se define como el costo *per cápita* mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado (DANE, 2012).

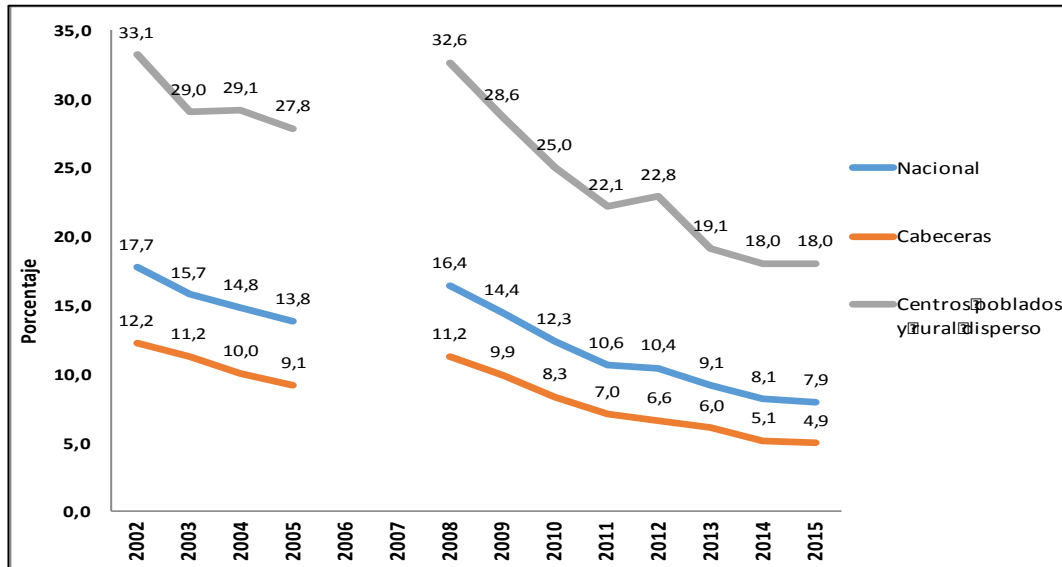
La metodología de línea de pobreza ha sido tradicionalmente utilizada en muchos países en vías de desarrollo dada su facilidad interpretativa la cual establece como pobre a toda persona cuyo ingreso no alcanza un umbral mínimo establecido de antemano (Muñoz, 1999). En esta dirección, el Banco Mundial hace comparaciones internacionales a partir del parámetro normativo de 1.90 dólares diarios PPA de 2011 *per cápita* de ingreso para determinar la incidencia de pobreza extrema en cada país en vías de desarrollo (CEPAL, 2015).

Los datos de pobreza extrema para Colombia en el período 2002 – 2015 muestran una reducción generalizada de la incidencia de este indicador para todos los dominios geográficos siendo más marcada para las cabeceras cuya caída fue de 7.3 puntos porcentuales en el indicador durante el período (Figura 3-1), lo cual consolida una reducción en el período de referencia del 60%.

Por su parte, en centros poblados y rural disperso la reducción de la pobreza extrema fue del orden del 46% en el mismo período, 14 puntos porcentuales menos que la reducción en las zonas urbanas y 9 pp por debajo del promedio nacional (DANE, 2016),

lo cual muestra las fuertes diferencias que azotan al país, en particular la brecha urbano - rural.²

Figura 2-1: Incidencia de la pobreza extrema por área. Colombia 2002 – 2015



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2015).

En el caso particular de Cartagena se observa una disminución de la pobreza extrema del orden del 54% en el período 2002-2015, pasando de una incidencia de 9.4% en 2002 a 4.0% en 2014. No obstante lo anterior, la disminución es 7 pp inferior al promedio de las 13 áreas (64%) y la cuarta peor después de Cúcuta, Cali y Pereira que redujeron la pobreza extrema en un 38, 45 y 50% respectivamente (Tabla 3-1). La figura 3-2 muestra que la disminución de este indicador en la ciudad ha sido a un ritmo más lento que el promedio nacional.

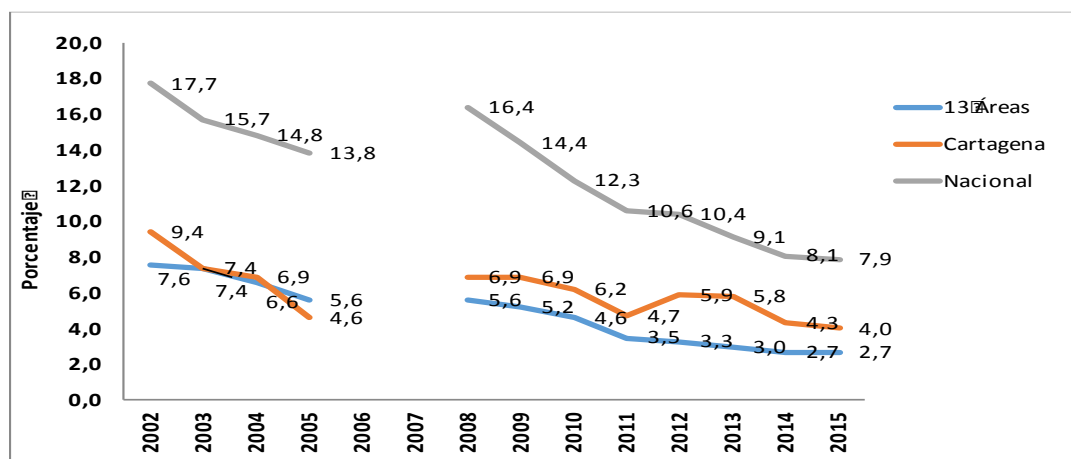
² No hay datos disponibles en 2006 y 2007 por el cambio metodológico en cuanto a la medición de pobreza y pobreza extrema en Colombia. DANE (2011), muestra las características más importantes de la metodología de medición actualmente implementada, en tanto que Muñoz (2011), aborda las críticas más relevantes al cambio de metodología, incluyendo la reducción de coeficiente de Orshansky con el cual se estima la línea de pobreza, el cual pasó de 2.9 a 2.4 con el cambio de metodología.

Tabla 2-1: Incidencia Pobreza extrema 13 principales áreas, 2002-2015 (cifras en porcentajes)

Dominio	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Barranquilla*	8,7	11,0	8,7	7,8	10,0	8,3	7,4	5,3	3,8	4,2	3,6	2,4
Bogotá	7,1	7,0	6,0	4,7	3,4	3,2	2,6	2,0	2,0	1,6	1,9	2,0
Bucaramanga*	6,1	5,2	4,7	4,8	2,6	1,7	1,2	1,1	1,2	1,2	1,1	1,3
Cali*	6,2	5,4	5,3	5,0	7,4	7,4	6,4	5,2	5,3	4,4	3,3	3,4
Cartagena	9,4	7,4	6,9	4,6	6,9	6,9	6,2	4,7	5,9	5,8	4,3	4,0
Cúcuta*	11,2	13,3	13,3	11,2	7,9	6,9	8,4	5,7	5,1	6,0	5,7	6,9
Ibagué	8,4	9,5	10,3	8,5	7,3	5,1	4,3	2,7	2,8	2,5	2,3	2,6
Manizales*	7,2	8,3	8,9	7,5	6,8	6,7	4,7	2,3	2,4	2,6	2,2	1,7
Medellín*	8,0	6,7	5,6	5,0	6,2	6,2	5,6	4,0	3,5	3,0	2,8	3,3
Montería	9,2	11,0	9,7	9,2	6,6	5,9	6,7	6,5	6,3	6,5	1,4	2,1
Pasto	10,6	11,1	10,3	11,6	10,2	10,8	11,7	8,8	8,0	4,5	4,1	4,2
Pereira*	4,2	3,1	3,3	3,7	4,8	4,7	3,8	2,2	3,0	5,1	2,5	2,1
Villavicencio	7,6	6,9	5,3	6,2	5,2	5,4	4,8	4,0	3,9	3,1	2,8	3,1

* Incluye Área Metropolitana

Fuente: DANE – Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2015).

Figura 2-2: Incidencia Pobreza Extrema en Cartagena, Nacional y 13 áreas, 2002-2014

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2014).

En lo referente a pobreza, Cartagena pasó de una incidencia de 47,5% en 2002 a 26,2% en 2015, lo que consolida una reducción del 45% a lo largo de los últimos trece años, lo cual está en línea con la reducción de la incidencia en el país la cual fue en promedio del 44%. En el comparativo de las 13 áreas, Cartagena ostenta el segundo puesto de las ciudades con mayor incidencia de pobreza (26,2%), detrás de Cúcuta con un 32,9%, y el porcentaje de pobres en la ciudad es casi 11 pp mayor al del promedio de las 13 ciudades más importantes del país (15,4%).

Tabla 2-2: Incidencia de pobreza monetaria 13 principales áreas, 2002 – 2015 (cifras en porcentajes)

Dominio	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cúcuta*	52,9	57,2	55,4	55,2	42,2	38,2	39,3	33,9	32,4	31,3	33,1	32,9
Cartagena	47,5	43,5	44,9	37,6	40,2	38,5	34,2	33,4	32,7	29,2	26,6	26,2
Pasto	44,2	46,5	46	45,6	39,7	42,8	43,2	40,6	36,8	30,5	26,9	25,3
Montería	47,9	50,2	50,2	46,7	40,6	38,6	39,7	37,5	36,9	34,8	20,9	25,2
Barranquilla*	43,9	49,5	46,2	44,1	43,3	42,4	39,5	34,7	30,4	29,1	25,5	22,0
Pereira*	32,7	30	29,8	28,7	27,6	28,5	26,8	21,6	21,9	24	18,1	17,7
Ibagué	37,7	39,8	42,7	39,4	32,6	28,7	26,6	22	21,3	18,6	16,4	17,5
Villavicencio	34,4	36	32,4	34,8	26,8	27,7	25,4	23	21,6	19,5	17,1	16,6
Cali*	33,5	33,7	31,8	30,1	28,5	28,4	26,1	25,1	23,1	21,9	19,1	16,5
Medellín*	36,5	34,7	31,7	29,3	25	23,9	22	19,2	17,7	16,1	14,7	14,3
Manizales*	36,6	39,2	40,3	36,4	31,2	27,2	23,8	19,2	17,6	16,2	15,7	13,9
Bogotá	31,7	32	28,8	26,6	19,6	18,3	15,5	13,1	11,6	10,2	10,1	10,4
Bucaramanga*	33,7	34,1	32,3	31	19,2	13,9	10,9	10,7	10,4	10,3	8,4	9,1

* Incluye Área Metropolitana

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2015).

2.2 Índice de pobreza multidimensional

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), a partir de la metodología desarrollada por Alkire y Foster (2009), es un indicador que refleja el grado de privación de las personas y los hogares en un conjunto de dimensiones. La medición permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad de las mismas.

El IPM es la combinación del porcentaje de personas consideradas pobres, y de la proporción de dimensiones en las cuales los hogares son, en promedio, pobres.

El Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia, en adelante IPM-Colombia, desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación (Angulo, Díaz y Pardo, 2011), identifica 15 indicadores de bienestar en 5 dimensiones las cuales se resumen en la figura 3-3. El índice está construido para que cada dimensión tenga el mismo peso y a su vez, cada indicador tenga el mismo peso dentro de la dimensión (Anexo D)³. En Colombia se considera que un hogar, y todas las personas que lo conforman, son multidimensionalmente pobres si tienen privaciones en el 33% de las variables o más que conforman el índice (Angulo, et al., 2011).⁴

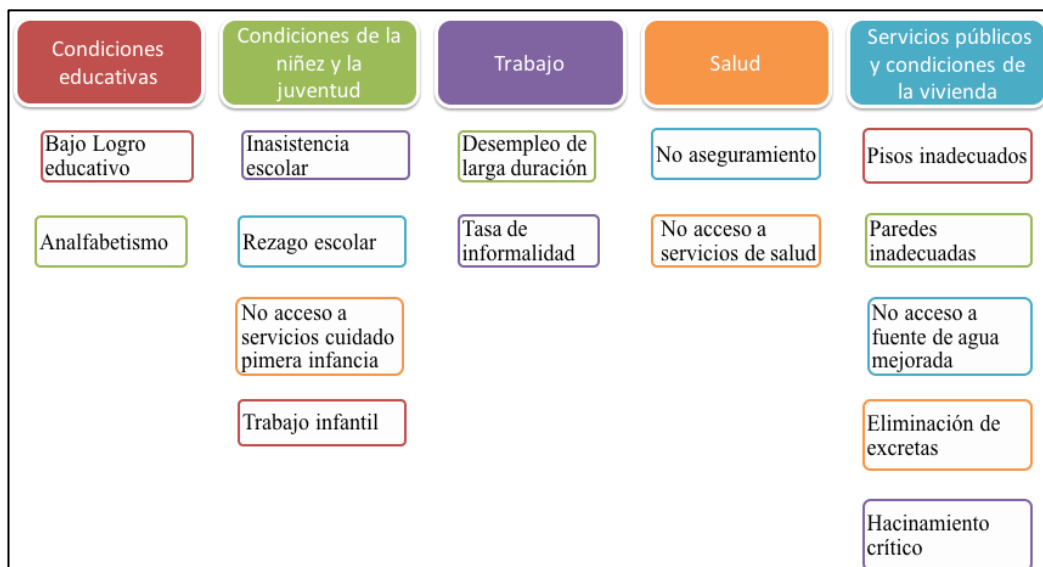
La metodología AF, en la cual se basa el IPM, exige que la información para el cálculo de los indicadores provenga de la misma fuente de información, por lo cual, a diferencia de la pobreza monetaria, la pobreza multidimensional se calcula a partir de la información de la Encuesta de Calidad de Vida –ECV–. Por su metodología la ECV presenta sus resultados por regiones y no a nivel de ciudades principales, por lo cual no hay una medición precisa del IPM para ninguna ciudad del país, salvo Bogotá.⁵

³ Esta es una crítica que se le puede hacer al IPM Colombia: debido a que no todas las dimensiones del indicador tienen el mismo número de variables, dentro del indicador global las variables no van a tener el mismo peso. De este modo, la variable de “no aseguramiento” tiene un peso de 0.1 en el indicador, en tanto que la variable de “hacinamiento crítico” tiene 0.04. Naturalmente, no todas las variables que componen un índice deben tener el mismo peso relativo en él, pero es menester dar claridad del juicio de valor detrás de la mayor o menor preponderancia de las variables involucradas, situación que no ocurre dentro de la definición del IPM para Colombia. IPM como el de Chile mantienen la misma ponderación de cada una de las variables en el indicador global.

⁴ La identificación del punto de corte que define los hogares que están en situación de pobreza multidimensional, de acuerdo a la metodología AF, es variable y cada país u organización que utilice la metodología puede establecer el mismo. Ejemplos de esto es el IPM México que considera como vulnerable multidimensional a los hogares con al menos una privación o carencia social de diez indicadores contemplados (CONEVAL, 2010); en el caso de Chile, el umbral para identificar si un hogar es pobre es que presente carencias o privaciones en el 25% de los 12 indicadores contemplados (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2005).

⁵ El cálculo del IPM se puede realizar con los datos del Censo 2005 y es el mecanismo usual para calcular el indicador por ciudad. Sin embargo, por considerar que el Censo 2005 ya no refleja la realidad del país en cuanto a pobreza, este documento no presentará tal estimación para Cartagena.

Figura 2-3: Dimensiones y variables del IPM-Colombia 2012



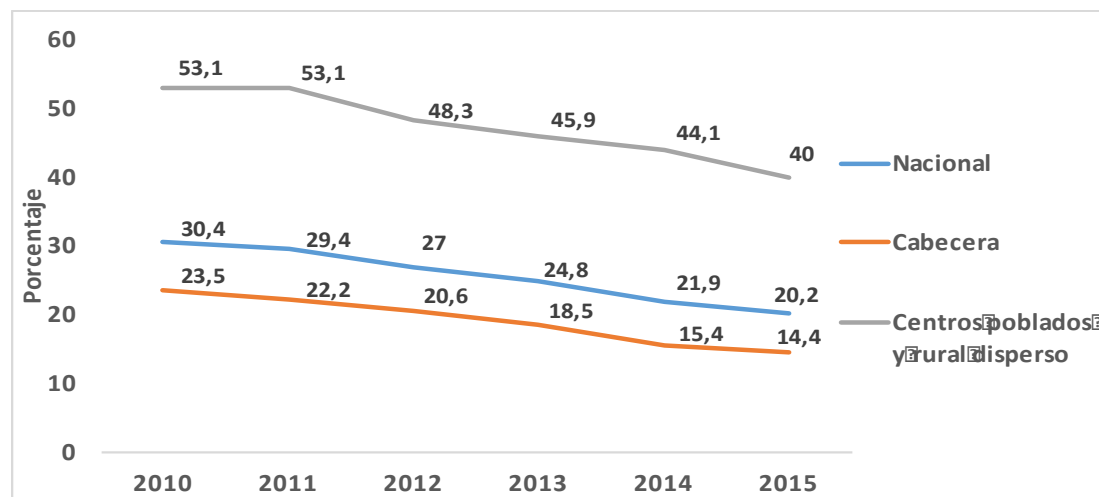
Fuente: Angulo, R., Díaz, Y. & Pardo, R. (2011, 2013).

De acuerdo a los datos del DANE, la pobreza multidimensional en Colombia se ha reducido de manera sostenida desde 2010. Entre 2010 y 2015 la incidencia pasó de 30,4% al 20,2% a nivel nacional (DANE, 2016). Los 10,2 pp de diferencia representan una disminución de la pobreza de 34% en 5 años. Al igual que la pobreza monetaria, la pobreza multidimensional no se reduce de manera homogénea a lo largo del país. En las cabeceras la reducción en el período de referencia fue de 9,1 pp, pasando de 23,5% en 2010 a 14,4% en 2015, en tanto que el sector rural la incidencia se redujo en 13,1 pp, pasando del 53,1% al 40% (DANE, 2016). No obstante lo anterior, en términos relativos, la caída de la pobreza multidimensional en cabeceras durante el período analizado (39%), es 14 pp mayor a la reducción relativa de la zona rural (25%) Figura 3-4.

La disminución de la pobreza multidimensional no se ha presentado solamente en el indicador de incidencia sino también en la intensidad de la misma, medida por la proporción de privaciones que enfrentan los hogares pobres (DNP, 2014). Entre 2010 y 2015, la proporción de privaciones a los que se enfrenta la población se redujo en 1,3 pp a nivel nacional, pasando de 43,2% a 41,9%. Eso significa que, en promedio, durante 2015, los hogares pobres tenía privación en 6,48 variables de las 15 que componen el IPM (DANE, 2016). La reducción más importante se presentó en la zona rural, que pasó de una

proporción de privaciones de 44,8% en 2008 a 43,1% en 2015 con una disminución de 1.7 p.p. No obstante lo anterior, entre 2014 y 2015, se presentó un incremento de 0,2 p.p. en la proporción de privaciones a nivel nacional (figura 3-5).

Figura 2-4: Incidencia pobreza multidimensional Nacional, cabecera y rural, 2010- 2015

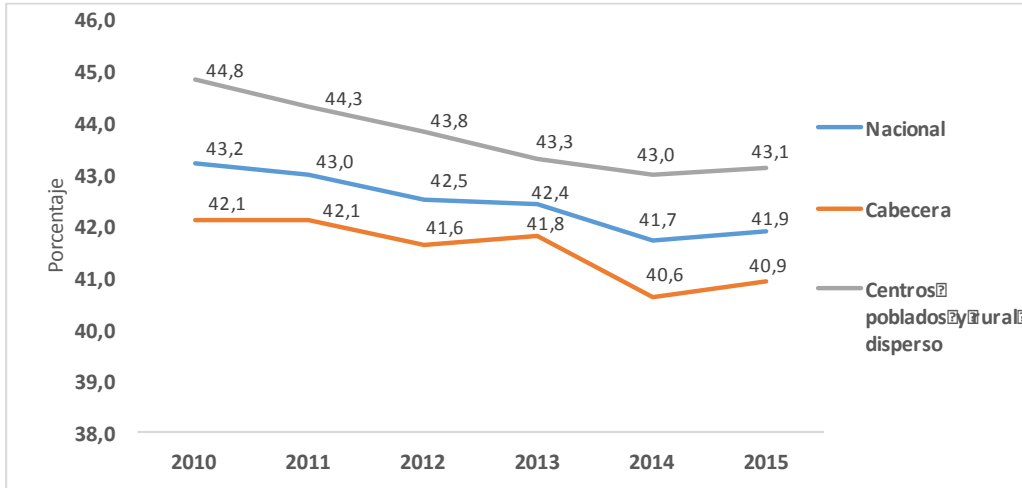


Fuente: DANE - Encuesta Calidad de Vida 2010 - 2015.

En cuanto a la incidencia de la pobreza multidimensional por regiones, se destaca el rezago de la costa Atlántica y la costa Pacífica con 31,2% y 33,8% de sus habitantes en pobreza multidimensional respectivamente. Si bien en ambas regiones se disminuyó la pobreza entre 2012 y 2015 (14,3 p.p en el caso de la región Atlántica y 8.9 p.p. en el caso de Pacífica), las dos regiones se encuentran bastantes rezagadas de los demás dominios que contempla la medición (Tabla 3.3.)

El análisis por privación demuestra, una vez más, las enormes diferencias entre las zonas urbanas y rurales del país. De las 15 variables del IPM, 12 presentan niveles de privación más amplios en las zonas rural, algunas de ellas notablemente elevadas como el trabajo informal, cuya privación en las zonas rurales afecta al 90,6% de la población (DANE, 2016). Mención aparte merece la privación en la variable de bajo logro educativo cuya incidencia en zonas rurales (81,6%) dobla a los hogares privados en el sector urbano (39,3%).

Figura 2-5: Promedio de la proporción de privaciones de la población en situación de pobreza multidimensional, total nacional y por zona, 2010- 2015



Fuente: DANE - Encuesta Calidad de Vida 2010 - 2015.

Tabla 2-3: Incidencia de pobreza multidimensional. Regiones, 2010 – 2015 (cifras en porcentajes)

Regiones	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Atlántica	45,5	41,8	41,1	37,4	34,6	31,2
Oriental	28,6	29,2	28,5	24,8	18,0	17,5
Central	31,2	30,7	26,7	26,1	28,1	22,1
Pacífica (sin incluir Valle)	42,7	41,4	36,3	37,6	34,6	33,8
Bogotá	12,1	11,9	11,1	8,7	5,4	4,7
Valle del Cauca	24,1	24,7	20,5	16,2	15,7	15,7
Antioquia	27,8	25,7	21,7	22,4	19,5	18,7

Fuente: DANE - Encuesta Calidad de Vida 2010 - 2015.

Como era de esperar, las variables relacionadas con la dimensión servicios públicos y condiciones de la vivienda (Material de pisos, material de paredes, eliminación de excretas y acceso a fuente de agua mejorada), presentaron niveles de privación más altos en la zona rural como lo muestra la tabla 3-4.

Tabla 2-4: Incidencia de pobreza multidimensional. Regiones, 2010 – 2015 (cifras en porcentajes)

Variable	Nacional	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
Analfabetismo	10,2	7	22,1
Rezago escolar	29,5	27,3	37,8
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	9,1	9,6	7,5
Barreras de acceso a servicios de salud	6,5	5,9	8,5
Desempleo de larga duración	10,2	10,6	8,9
Hacinamiento crítico	10,6	10,5	10,9
Inadecuada eliminación de excretas	10,1	6,9	22,1
Inasistencia escolar	3	2,3	5,6
Material inadecuado de paredes exteriores	1,7	1,7	1,8
Material inadecuado de pisos	4,6	1,5	15,9
Rezago escolar	29,5	27,3	37,8
Sin acceso a fuente de agua mejorada	9,8	2,4	37,5
Sin aseguramiento en salud	11,2	11,2	11,2
Trabajo infantil	3,2	2,3	6,4
Trabajo informal	74,5	70,1	90,6

Fuente: DANE - Encuesta Calidad de Vida 2010 - 2015.

3.Red UNIDOS

La Red de Protección Social para la Superación de Pobreza Extrema -Red UNIDOS- se crea a partir del documento CONPES Social 102 de 2006, y es una de las recomendaciones de política entregadas al gobierno nacional por la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad –MERPD- creada en 2004 para profundizar el conocimiento de los mecanismos que determinan la pobreza y recomendar estrategias de largo plazo para reducirla en el país (Núñez y López, 2007; Consejo de Política Económica y Social, 2006). La meta inicial de la Estrategia fue atender a 1.500.000 familias que para 2006 se consideraban como pobres extremos.

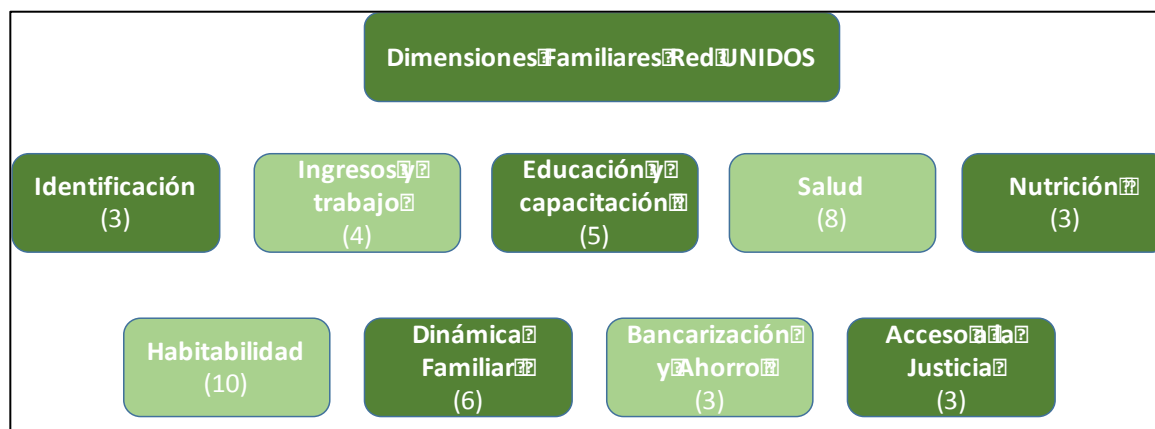
En su momento la Red UNIDOS (inicialmente Red JUNTOS), propuso un esquema novedoso de intervención psico-social centrada en la atención personalizada a las familias beneficiarias (Acompañamiento familiar) que buscaba garantizar el acceso preferente a la oferta de programas y servicios del Estado que garantizase el cumplimiento de las condiciones deseables definidas por la Red (logros básicos).⁶ La orientación de la Red, sin duda, está permeada de manera transversal por el enfoque de capacidades de Sen (2000), de ahí el objetivo central de la misma de “construir y fortalecer, en las familias que se encuentran tanto en situación de pobreza extrema como de desplazamiento, la capacidad

⁶ La Red Unidos se basa en tres componentes que, en teoría, tienen la misma importancia dentro de la intervención: 1. Acompañamiento Familiar y Comunitario, consistente en la atención personalizada de las familias en sus domicilios con el fin de que las mismas reconozcan sus fortalezas y potencialidades, consoliden sus redes de interacción social y desarrollen su capacidad para superar su situación de pobreza extrema; 2. Gestión de la oferta y acceso preferente a los programas Sociales del Estado, que busca que los programas sociales respondan a las necesidades de las familias atendidas garantizando la oportunidad (que estén disponibles cuando sea requerido) y suficiencia (suficientes cupos ofertados) de los programas; 3. Fortalecimiento institucional, orientado a la generación de capacidades en los entes territoriales (departamentos y municipios) para responder de manera adecuada a las necesidades de la población y monitorear la evolución de los indicadores de pobreza y pobreza extrema a nivel de la unidad territorial.

de gestionar su propio desarrollo, para superar su estado de pobreza y mejorar sus condiciones de vida” (Acción social, 2009).

El acompañamiento familiar es realizado por medio de “Cogestores Sociales”, quienes tienen asignado un número específico de familias (entre 120 y 160 dependiendo la zona en la cual trabaje), y que se encarga de monitorear el avance de los integrantes de las mismas en el cumplimiento de los logros básicos, así como orientar a la familia para hacer efectivo el acceso a los servicios del estado (Acción Social, 2009a). Las nueve dimensiones en las cuales centra su intervención la Red UNIDOS se describen en la Figura 2-1, en tanto que los logros asociados al esquema de intervención son descritos a profundidad en el Anexo A.

Figura 3-1: Dimensiones de la Red UNIDOS 2007 – 2015⁷



Fuente: Acción Social, 2009.

Si bien los logros familiares establecidos en el esquema de intervención responden a las trampas de pobreza identificadas por el CONPES 102 de 2006 como factores de persistencia de pobreza, es evidente que una parte sustancial de los mismos no responden directamente a situaciones fácilmente asociados con pobreza y generan, debido a ello,

⁷ El número entre paréntesis debajo de cada dimensión expresa el número de logros asociado a cada una de las mismas.

dispersión de esfuerzos y dificultades del trabajo con las familias. Entre los logros de cuestionable inclusión se encuentran la lactancia materna exclusiva (Logro 23), hábitos saludables de manipulación de alimentos (Logro 21), disposición de basuras (logro 25), espacios comunitarios de esparcimiento y cultura (logro 36), entre otros.

Al ser creada, la Red UNIDOS no estableció un criterio de promoción o salida claro para las familias que dejaran de ser pobres, bien por gestión de la estrategia o por autogestión de sus integrantes, por lo cual, durante los primeros años de implementación el principal indicador de resultado de la estrategia utilizado fue el número de familias acompañados y no el avance de las mismas en el cumplimiento de los logros básicos (Steiner, Acosta & Vásquez, 2010). El cumplimiento de la meta de 1.500.000 familias⁸ acompañadas se dio a finales de 2011. El esquema de promoción de la estrategia se definió a mediados de 2011 y tuvo como eje la introducción de la medición de pobreza multidimensional. El esquema de promoción familiar implementado entre 2012 y 2015 se desarrolla en detalle en el Anexo C.

No obstante no contar con un esquema de promoción o graduación definido, se hicieron varias evaluaciones a la Red UNIDOS, tanto internas como externas, que buscaban definir si la estrategia estaba orientada adecuadamente y cumplía los propósitos para los cuales fue diseñada. Entre las evaluaciones internas, la más importante fue la adelantada durante 2010 (Acción Social, 2010), la cual se centró sobre aspectos operativos y estratégicos de articulación de la Red y no sobre los resultados o los indicadores de impacto de la misma ni a nivel individual (condiciones de las familias), ni a nivel general en cuanto a la gestión de programas pertinentes para familias en pobreza extrema.

⁸ Una de las dificultades conceptuales más importantes en el desarrollo de la implementación de la Estrategia es la definición de la unidad de intervención entre los conceptos de familia y hogar: en algunos documentos, principalmente el CONPES 102 de 2006 los dos conceptos son utilizados como sinónimos. Sin embargo, en el desarrollo operativo, se presentan diferencias sustanciales: Las familias se definen como el grupo de personas que viven bajo un mismo techo, comparten un presupuesto común y comparten lazos de consanguinidad y/o afinidad. El hogar, por su parte, se establece como el grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten los alimentos y comparten gastos con cargo a un presupuesto común. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que la unidad de intervención y la unidad de análisis para egreso no son las mismas.

Durante 2012 se realizó el primer ejercicio de evaluación de los resultados de la Red más allá del número de hogares acompañados: La investigación de Fedesarrollo (2012), adelantada con información de 623.000 familias que habían avanzado en el esquema de intervención de Red UNIDOS hasta la fase de seguimiento (Anexo B), encontró que el 65% de las familias habían gestionado entre 1 y 3 logros y que solamente el 10% había logrado un avance de 6 logros o más. Teniendo en cuenta que algunas familias tenían más de tres años en la estrategia y que el reporte de logros gestionados después de Línea Base Familiar –LBF– era de 21%, el estudio concluyó que existía un “bajo avance en el cumplimiento de los logros dado el presupuesto invertido en la estrategia” (Fedesarrollo, 2012).

La evaluación más importante realizada a la Red UNIDOS fue contratada por el DNP durante el año 2011. La evaluación de impacto adelantada (DNP, 2012), no arrojó resultados concluyentes debido a que las familias de control no se mantuvieron aisladas y, al contrario, fueron contactadas por los Cogestores Sociales para temas relacionados con la estrategia, en especial para el levantamiento de Línea Base Familiar y Gestión de Oferta para el cumplimiento de Logros. No obstante lo anterior, mediante la aplicación de un modelo panel de efectos fijos, los evaluadores concluyeron que no había evidencias claras y contundentes de que el acompañamiento familiar tuviese un impacto sobre la gestión de logros, ni sobre el acceso de las familias a la oferta institucional. El estudio abordó familias que llevaban, al menos, 18 meses de atención por parte de la estrategia, por lo cual se esperaba que presentaran avances significativos en los logros.

Con posterioridad a la definición de los criterios de promoción o graduación de familias, la Red UNIDOS, y, en general, la política pública de superación de pobreza extrema, ha establecido como el principal indicador de seguimiento el número de “hogares promovidos”. En el período 2012–2015, según datos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2016), se han promovido 362.000 hogares de la Red UNIDOS en todo el país de acuerdo con la metodología de promoción descrita en el Anexo C.

3.1 Red UNIDOS en Cartagena - Bolívar

La implementación de la estrategia Red UNIDOS dio inicio en la ciudad de Cartagena a mediados de 2008, con el objetivo de vincular y atender a un total 17.000 familias. A diciembre de 2015, la Red UNIDOS contaba con 18.982 familias acompañadas de las cuales 17.394 tenían calculados los logros básicos familiares y, de ellas, 16.907 habían recibido, al menos, la primera visita de seguimiento a logros de acuerdo con el esquema de intervención descrito en el Anexo B (ANSPE, 2015), lo cual quiere decir que su información, en lo concerniente al cumplimiento de los logros básicos familiares, había sido actualizada. Los hogares acompañados corresponden a 72.323 personas que, a su vez, representan el 7,9% del total de la población de Cartagena para 2015.

Entre las características más sobresalientes de las familias acompañadas, se destaca que 3.681 de ellas (19,5%), fueron vinculadas a la estrategia por ser víctimas de desplazamiento forzado. La jefatura femenina se presenta en 10.653 familias (57%), en tanto que el 51% de todos los beneficiarios de la estrategia en la ciudad son de sexo femenino. El 61% de las personas acompañadas se auto reconocen como de etnia afro (ANSPE, 2015).

Entre 2012 y 2015, 12.836 hogares alcanzaron a cumplir los logros básicos relacionados con la condición necesaria descrita en el Anexo C, los cuales son el primer filtro para determinar la situación de promoción o permanencia de las familias en la estrategia. De estos hogares, 8.174 fueron promovidos de la estrategia al resultar no ser pobres multidimensionales y superar el umbral de ingresos de pobreza establecida para Cartagena al momento del levantamiento de la encuesta de promoción. Es importante resaltar que una vez los hogares han sido promovidos no se realiza ningún ejercicio de monitoreo o de medición de sus condiciones post promoción⁹.

⁹ El cálculo de pobreza monetaria se realizado para determinar si los hogares superan el umbral de ingresos de línea de pobreza o línea de indigencia se realiza de acuerdo a la metodología DANE, la cual incluye subsidios del estado como ingreso del hogar de acuerdo a lo descrito en el Anexo E.; lo anterior es contradictorio con el sentido de la promoción del hogar, en la medida en que los subsidios contribuyen a que los hogares superen la línea de pobreza, pero si el hogar es promovido y no accede a los susidios, hay una alta probabilidad de que sus ingresos queden por debajo de la línea de pobreza. Debido a ello, se considera que los únicos ingresos que deberían

3.2 Indicador integrado de pobreza Red UNIDOS

El esquema de promoción de los hogares vinculados a la Red UNIDOS (Anexo C), en su cálculo de la “condición suficiente”, incluye una metodología que permite calcular, de manera simultánea, la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional. Este cálculo puede asimilarse a un “método integrado de pobreza” en el cual la población pobre se identifica como la unión de los conjuntos de los pobres detectados por ambos métodos (LP e IPM), y no su intersección (Muñoz, 1999)¹⁰.

Es de resaltar que si bien la Red UNIDOS calcula este indicador para los hogares atendidos por la estrategia, la información resultante no tiene características de estadística oficial, en la medida que la única entidad encargada de brindar tal información al público es el DANE (Consejo de Política Económica y Social, 2012)¹¹.

Siguiendo a Muñoz (1999), de la aplicación del método de medición integrado de la Red UNIDOS se pueden identificar los siguientes grupos de hogares:

- a) Los hogares pobres por LP y pobres por IPM o Pobres crónicos
- b) Los hogares pobres por LP y no pobres por IPM o pobres recientes
- c) Los hogares no pobres por LP y pobres por IPM o pobres inerciales
- d) Los hogares no pobres por LP y no pobres por IPM

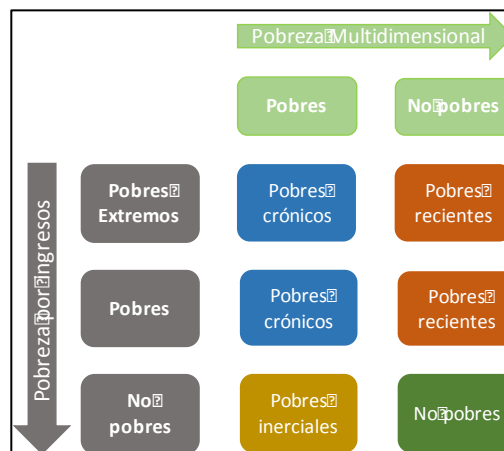
A su vez, esta clasificación puede ser expresada gráficamente como se muestra en la figura 3-6.

ser tomados en cuenta para el cálculo del indicador de pobreza monetaria sean los ingresos autónomos del hogar.

¹⁰ Muñoz (1999), realiza el análisis del indicador integrado de Pobreza utilizando el NBI y pobreza monetaria.

¹¹ No es posible calcular el indicador integrado de pobreza con representatividad nacional debido a que los instrumentos que utiliza el DANE para el cálculo de las dos metodologías oficiales de pobreza no son compatibles. De esta manera, el IPM se calcula con base en la Encuesta de Calidad de Vida y la línea de pobreza se calcula a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Figura 3-2: Clasificación hogares de acuerdo al indicador integrado de pobreza



Fuente: elaboración propia a partir de Muñoz (2009) y ANSPE (2013)

Si bien el cálculo del indicador integrado de pobreza de Red UNIDOS es un ejercicio útil para conocer el estado de los hogares de manera individual, carece de sentido su utilización como indicador de la situación de una población dada en un momento específico dada una restricción inherente a su propósito: al ser el instrumento diseñado para determinar si un hogar se promueve o permanece en la Estrategia, su levantamiento sólo ocurre cuando el hogar es candidato a ser promovido de la estrategia (cumple condición necesaria), es decir, no se levanta a todos los hogares de manera simultánea y periódica, sino que se hace una sola vez.

Como se mencionó en la sección 3.1, la Red Unidos tenía en acompañamiento, a diciembre de 2015, un total de 18.982 hogares. De ellos, sólo el 68% alcanzaron las condiciones necesarias para el levantamiento de la encuesta de promoción, esto es, sólo 12.836 hogares mostraron avance significativo en el cumplimiento de logros básicos relacionados en el Anexo C. Los restantes 6.146 hogares que no presentaron mejoras sustanciales en el cumplimiento de logros fueron descartados como susceptibles de ser promovidos y, en consecuencia, no se les levantó la información de la encuesta de promoción. Estos 6.146 hogares, por ende, no cuentan con información actualizada que permita el cálculo del indicador integrado de pobreza.

Teniendo en cuenta esta restricción metodológica, se muestran los principales resultados del método integrado en los hogares atendidos por la Red UNIDOS para la ciudad de Cartagena:

Los datos para la ciudad de Cartagena referentes al cálculo del indicador integrado de pobreza sobre un total de 12.836 hogares, muestran una concentración de los mismos en el grupo de “pobres recientes” (22%), al momento del cálculo, 12% se pueden definir como “pobres inerciales” en tanto que sólo el 3% están en el rango de “pobres crónicos” como se observa en la tabla 3-5.

Tabla 3-1: Indicador integrado de pobreza Red UNIDOS. Resultados en número de hogares Cartagena, 2012-2015

	Pobres multidimensionales	No pobres multidimensionales
Pobres por ingresos	367 <i>Pobres Crónicos</i>	2.799 <i>Pobres recientes</i>
No pobres por ingresos	1.496 <i>Pobres inerciales</i>	8.174 <i>No pobres</i>

Fuente: Cálculos del autor con base en datos Red Unidos 2012 - 2015.

De los resultados se resalta que 2.799 hogares encuestados (21.8%), se pueden catalogar como **pobres recientes**, es decir, no disponían de los ingresos necesarios para superar la línea de pobreza, razón por la cual permanecieron en la Estrategia a pesar de no ser pobres multidimensionales. La inexistencia de un grupo más amplio de **pobres crónicos** (367 hogares) se explica en la medida en que el cálculo del indicador de pobreza se realiza de manera selectiva únicamente a los hogares que cumplen las condiciones necesarias de promoción desarrolladas en el Anexo C. No obstante lo anterior, el 11.8% de los hogares con información reciente de la encuesta de promoción fueron clasificados como **pobres inerciales**, es decir, su situación de pobreza es estructural al no contar con un stock de condiciones considerado como mínimo, en este caso, el IPM.

4. Metodología de estimación

Durante el proceso de acompañamiento a los hogares atendidos la Red UNIDOS realiza levantamientos de información periódicos mediante los cuales se busca determinar el estado actual de los beneficiarios y conocer sus condiciones de vida. En particular, hay dos momentos en los cuales se levanta información amplia de cada uno de los hogares atendidos y sus integrantes: el momento de la Línea Base Familiar –LBF–, con la cual se determina el estado de cada uno de los logros que conforman el esquema de intervención de la Estrategia (Anexo B), y la Encuesta de Promoción, con el cual se busca determinar si el hogar ha cumplido con los mínimos establecidos para ser promovido descritos en el Anexo C.

A pesar de que la intencionalidad de ambas encuestas (LBF y promoción) fue comportarse como levantamiento de información tipo panel (Caballero et. al., 2010), en la práctica, los dos instrumentos tienen elementos metodológicos distintos que no permiten considerarlas como tal: en primer lugar, unidades de análisis distintas; mientras que la LBF tiene a cada *familia* como unidad de análisis (Acción Social, 2009b), la Encuesta de Promoción se levanta por *hogares* (ANSPE, 2013). En segundo lugar, existe un problema de temporalidad: la LBF siempre se levanta al momento de la vinculación de la familia a la Estrategia, en tanto que la Encuesta de Promoción no tiene una temporalidad fija y se diligencia a cada hogar en la medida en que se verifica el cumplimiento de las condiciones básicas de promoción del mismo o condición necesaria (Anexo C).

Por otra parte, la LBF tiene un problema para medir el avance de la Estrategia en la superación de pobreza y pobreza extrema: no levanta información ni de ingresos ni de consumo de las familias y, por lo tanto, no es posible determinar si la familia al momento del ingreso a la estrategia era pobre extrema o no, y por ende, impide una observación

directa de cuales han dejado de ser pobres extremas luego de su paso por la estrategia (Quiroga, Steiner, et. al., 2010).

Todo lo anterior implica limitaciones al análisis cuantitativo necesario para determinar cuál ha sido el impacto o resultado de la Estrategia entre los hogares beneficiarios. No es posible determinar cambios de los hogares entre el momento de su entrada a la Estrategia (t_0) y el momento de su promoción (t_{+1}) dados la limitación de los datos, en particular la falta de información sobre ingresos y consumo en (t_0). Al no poder observar cambios directos se plantea la utilización de la vulnerabilidad estimada de los hogares atendidos como proxy de la efectividad de la estrategia.

Teniendo en cuenta la naturaleza de los datos disponibles, es decir, datos de corte transversal de los hogares beneficiarios de la estrategia al momento de su promoción, se propone una metodología de análisis de vulnerabilidad que permite establecer con los datos disponibles la sensibilidad de los hogares a recaer en pobreza. La hipótesis central es que el éxito de la Estrategia radica en la sostenibilidad del estado de no pobreza de los hogares promovidos, es decir, mientras menos vulnerables sean los hogares a volver a situación de pobreza mayor será la efectividad de la Red UNIDOS.

4.1 Vulnerabilidad a la pobreza

Comúnmente, los conceptos de vulnerabilidad y la pobreza son ampliamente utilizados como sinónimos, pero una mirada más detallada de ambos, en el terreno de los hogares, nos muestra que la vulnerabilidad es más común que la pobreza y que no todos los pobres son, necesariamente, vulnerables (Núñez y Espinoza, 2005). La pobreza es una situación dinámica: quienes hoy son pobres puede ser que logren mejorar, a futuro, sus ingresos y su calidad de vida; así mismo, quienes hoy no son pobres, pueden caer en esta situación debido a choques idiosincrásicos. La alta probabilidad de ser pobre en el futuro es la definición de vulnerabilidad. Cualquier persona u hogar, tanto pobre como no pobre,

puede ser vulnerable, aunque los pobres lo son más debido a la realidad de su situación actual¹².

El propósito de la intervención de la Red UNIDOS es no solo superar en los hogares atendidos la situación actual de pobreza sino también lograr, que a futuro, estos hogares no recaigan en tal situación (Consejo de Política Económica y Social, 2006), por lo cual, implícitamente, busca reducir la vulnerabilidad de los hogares atendidos. En esta medida, es posible determinar el impacto o resultado de la Red a través de la vulnerabilidad a la pobreza de los hogares al momento de ser promovidos, es decir, se puede inferir que los hogares que cumplieron las condiciones para su promoción tendrán una probabilidad menor de recaer en la situación de pobreza, es decir, su vulnerabilidad será menor.

De esta manera, se infiere que a medida en que los hogares promovidos por la Red UNIDOS tengan probabilidades menores de recaer en pobreza en el futuro, dado su nivel de consumo esperado, los resultados del programa serán más robustos y la sostenibilidad de la superación de la pobreza de los hogares atendidos será más sólida.

Teniendo en cuenta lo anterior, y partiendo de la premisa de que los datos disponibles tienen características de datos de corte transversal, se utiliza la metodología propuesta por Chaudhuri, Jalan y Suryahadi (2002), implementada en Colombia por Núñez y Espinoza (2005a) y Rueda & Espinoza (2008), que permite realizar un análisis de la vulnerabilidad utilizando encuestas de corte transversal. El modelo de estimación se describe a continuación.

¹² Otras definiciones de vulnerabilidad como el utilizado por la CEPAL (2015), parte de la asociación de esta situación con un nivel determinado de ingresos y no con las características propias del hogar y sus integrantes: los hogares no vulnerables son aquellos cuyos ingresos son superiores a 1,8 líneas de pobreza. Ingresos inferiores a este nivel, implican un grado específico de vulnerabilidad.

4.2 Metodología de estimación de vulnerabilidad con datos de corte transversal

Partiendo de la definición de Chaudhuri, Jalan y Suryahadi (2002), según la cual la vulnerabilidad es el riesgo *ex - ante* de que un hogar que en la actualidad es no pobre caiga en pobreza en el futuro, o de que un hogar que en la actualidad es pobre permanezca en tal situación en el futuro, de manera formal, se tiene que la vulnerabilidad de un hogar h en el periodo t se define como la probabilidad de que dicho hogar se encuentre en pobreza por su nivel de consumo en el periodo $t+1$ (Núñez y Espinoza, 2005a).¹³

$$v_{ht} = \Pr(C_{h,t+1} \leq z) \quad (1)$$

Donde $c_{h,t+1}$ es el consumo *per - cápita* del hogar en el período $t+1$ y z es la línea de pobreza¹⁴.

La estimación de la probabilidad de que un hogar sea pobre en el futuro implica la estimación del consumo esperado hacia el futuro y de la volatilidad del mismo. Para ello, se establece la siguiente metodología, siguiendo a Nuñez y Espinoza (2005a), teniendo en cuenta la naturaleza de los datos disponibles:

El valor esperado del consumo *per cápita* se estima como:

$$\hat{E}(\ln C_h | X_h) = X_h \beta \quad (2)$$

Donde C_h es el consumo per-cápita, X_h representa las características observables del hogar, β es un vector de parámetros sobre la economía local que se considera estable

¹³ Se parte de la premisa de que el ingreso futuro es simplemente función de las capacidades y de las dotaciones con las que hoy cuenta un hogar. De ahí los componentes que contempla el modelo en el vector de características de los hogares.

¹⁴ Se utiliza la línea de pobreza para la estimación y no la de pobreza extrema debido a que el modelo de promoción vigente de la Red UNIDOS durante 2012 – 2015 exigía que los hogares a ser promovidos tuviesen ingresos por encima de la línea de pobreza. Ver Anexo B.

en el tiempo. Para la estimación del modelo de los hogares atendidos por la Red UNIDOS en Cartagena, las características observables del hogar (X_h) son las siguientes:

Tabla 4-1: Características del hogar (X_h)

Características del hogar	Características del jefe de hogar
Proporción de niños entre 0 y 12 años en el total de personas del hogar	Años de educación
Proporción de adultos mayores de 65 en el total de personas del hogar	Años de educación al cuadrado
Porcentaje de personas del hogar que trabajan	Edad
Si el hogar es desplazado	Edad al cuadrado
Si algún miembro del hogar es discapacitado	Dummy a: 1 si es mujer
La participación del salario en el ingreso total del hogar	Dummy b: 1 si es desempleado
Promedio de años de educación del hogar de las personas en edad de trabajar	Dummy c: 1 si es inactivo
Si el hogar tiene vivienda propia	Dummy d: si es afro
Años de educación del conyugue	
Años de educación del conyugue al cuadrado	

Los principales supuestos de la ecuación (2) son que los choques idiosincrásicos que afectan el consumo de los hogares son idénticos e independientemente distribuidos en el tiempo para cada hogar, y que la estructura de la economía (β) es relativamente estable en el tiempo (que los cambios en consumo futuro se deben únicamente a choques idiosincrásicos y por ende no se contemplan shock covariados que cambiarían la estructura de la economía). Igualmente, el modelo toma de la misma forma los shocks positivos y negativos sobre el hogar al considerar como vulnerabilidad la variabilidad del consumo/ingreso (DNP, 2007a).

En cuanto a los datos utilizados se asume que todos los hogares que ingresaron a la Red UNIDOS y que fueron objeto de intervención eran pobres extremos al momento de su focalización por el programa. Este supuesto es relativamente fuerte teniendo en cuenta los procedimientos iniciales de focalización utilizados a saber: familias beneficiarias del programa Familias en Acción y quintil más bajo del SISBEN I y II, procesos que no permiten

identificar directamente la pobreza o no de un hogar, aunque en el caso del SISBEN es una *proxi* de la pobreza de los hogares.

Por otra parte, la volatilidad del consumo esperado se estima a partir de la siguiente expresión:

$$\hat{V}(\ln C_h | X_h) = \sigma_{e,h}^2 = X_h \theta \quad (3)$$

Donde $\sigma_{e,h}^2$ es la varianza del término de error.

Suponiendo que el logaritmo del consumo se distribuye normalmente, se puede estimar la probabilidad de que un hogar con características X_h sea pobre en el futuro (su vulnerabilidad). Si $\phi(\cdot)$ denota la función de densidad acumulativa de la norma estándar, esta probabilidad está dada por:

$$\hat{v} = \hat{Pr}(\ln c_h < \ln \underline{c} | X_h) = \Phi \left[\frac{\ln \underline{c} - X_h \beta}{\sqrt{X_h \hat{\theta}}} \right] \quad (4)$$

La estimación de la ecuación (4) permite establecer la probabilidad de que un hogar h se encuentre en pobreza en el periodo $t+1$, es decir, su vulnerabilidad.

El modelo de estimación de vulnerabilidad con datos de corte transversal es especialmente útil en horizontes cortos de tiempo. A largo plazo los hogares pueden tomar decisiones que modifiquen las características del hogar (matriz X_h). Por otra parte, en periodos largos de tiempo la estructura de la economía (vector β) puede cambiar.

Otra limitación inherente a los datos utilizados radica en que no todos los hogares intervenidos o acompañados por la Red UNIDOS pueden ser incluidos en la estimación debido a que no cuentan con información actualizada sobre su estado en el programa. Es decir, al no haber cumplido las condiciones necesarias para su promoción descrita en el Anexo C, no se realiza el ejercicio de levantamiento de la encuesta de Promoción y, por

ende, no cuentan con información actualizada sobre las condiciones del hogar descritas en la matriz X_h .

5. Resultados

Esta sección analiza la vulnerabilidad a la pobreza como la probabilidad de no disponer de adecuados medios de sustento, medido por niveles de consumo inferiores a la línea de pobreza. La estimación sólo toma los hogares que han sido promovidos por la Red UNIDOS, es decir, los hogares que al momento de la medición realizada no eran pobres por ingresos ni pobres multidimensionales.

La tabla 4-1 muestra los resultados de la estimación realizada para los hogares promovidos por Red UNIDOS entre 2012 y 2015. La vulnerabilidad se expresa en el hecho de que los hogares tengan una probabilidad mayor que 0,5 ($v > 0,5$) de quedar en situación de pobreza dado su nivel de consumo futuro. Un primer resultado indica que el 34% de los hogares promovidos como no pobres por Red UNIDOS entre 2012 y 2015 tienen alta probabilidad de recaer en pobreza en el futuro y el 66% tiene una probabilidad menor a 0.5 de recaer en pobreza, es decir, que su salida de la estrategia es sostenible. Para 2015, el porcentaje de hogares promovidos con alta probabilidad de caer en pobreza se situó en 38.4%, el porcentaje más alto en los 5 años observados.

Tabla 5-1: Vulnerabilidad entre hogares promovidos por Red UNIDOS Cartagena, 2012 - 2015

	Porcentaje de hogares promovidos no vulnerables	Porcentaje de hogares promovidos vulnerables	Número de personas vulnerables	Hogares totales promovidos por Red UNIDOS
2012	63.5	36.5	3.227	1.842
2013	68.4	31.6	3.643	2.217
2014	72.7	27.3	2.028	1.575
2015	61.6	38.4	4.785	2.540
2012-2105	66.0	34.0	13.683	8.174

Fuente: Cálculos del autor con base en Encuesta de Promoción Unidos 2012-2015.

En lo referente a las variables que afectan la vulnerabilidad de los hogares a la pobreza (matriz X_h), se encuentra que las variables que afectan negativamente a los hogares, esto es, que los hacen más vulnerables a la pobreza son, el tamaño del hogar (a más integrantes, mayor la vulnerabilidad), una mayor proporción de menores de 12 años o mayores de 65 años al interior del hogar. En lo referente a las características del jefe de hogar que afectan negativamente a los hogares se destaca el autoreconocimiento del mismo como de etnia afro, y el desempleo del mismo.

De manera opuesta, los hogares en los cuales el jefe de hogar tienen más años de educación, tienen empleo y la razón de dependencia es menor (más integrantes del hogar trabajan o tienen una ocupación que les genera ingresos), tienden a presentar una vulnerabilidad menor a caer en pobreza en el futuro. Igualmente, los hogares que han tenido eventos de desplazamiento y los que tienen un integrante con discapacidad permanente, tienden a tener un consumo esperado por debajo de la línea de pobreza, es decir, tienen mayor probabilidad de caer en pobreza en el futuro. Es importante señalar, además, que conforme aumenta el promedio de años de educación de todos los integrantes del hogar la probabilidad de ser pobre disminuye, reafirmando que la educación es una apuesta de valor a futuro y que el tiempo empleado en la formación tiene un impacto decisivo en la reducción de la pobreza.

Los resultados de la estimación muestran que los hogares con jefatura de hogar femenina son menos vulnerables que aquellos en que el jefe de hogar es hombre, lo cual puede deberse a un efecto de las políticas diferenciales implementadas orientadas a la generación a las madres cabeza de hogar.

Que el jefe sea inactivo vale huevo ya que hay otros perceptores de ingreso en los hogares, lo que sí afecta negativamente al hogar es que hay una razón de dependencia alta al interior del hogar.

Tabla 5-2: Estimaciones \ln del consumo

Variable dependiente: \ln consumo per cápita	
VARIABLES INDEPENDIENTES	COEFICIENTE
Características del jefe del hogar	
Años de educación	0.05**
Años de educación al cuadrado	0.002***
Género del jefe de hogar (mujer)	0.0001*
Edad de jefe	0.001
Edad del jefe al cuadrado	0.00007
Jefe del hogar desempleado	-0.3**
Jefe del hogar inactivo	-0.003*
Jefe del hogar de etnia afro	-0.06**
Características del hogar	
Proporción de adultos mayores de 65 años en el hogar	-0.19*
Proporción de menores de 12 años en el hogar	-0.561**
Tamaño del hogar (número de integrantes)	-0.134**
Tamaño del hogar al cuadrado	0.008
Razón de dependencia (proporción de ocupados)	-0.019**
Promedio de años de educación del hogar de las personas en edad de trabajar	0.45**
Años de educación del conyugue	0.02
Años de educación del conyugue al cuadrado	0.006
Propiedad de la vivienda	0.31**
Participación del salario en el ingreso total	0.0003*
Hogar desplazado	-0.05*
Discapacitado permanente en el hogar	-0.06*
Constante	11.87**
R2	0.5218
R2 ajustado	0.5215

* Significativo al 90%

** Significativo al 95%

Fuente: Cálculos del autor con base en Encuesta de Promoción Unidos 2012-2015.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1 Conclusiones

Reducir la pobreza y asegurar que los hogares salgan de ella no retornen su situación inicial es un imperativo económico y ético en sociedades que, como la colombiana, están marcadas por la inequidad y la desigualdad. En Colombia, el principal programa de superación de pobreza extrema, la Red UNIDOS, ha implementado a lo largo de los últimos 7 años un mecanismo de intervención que busca que los hogares sumidos en la miseria puedan alcanzar diversas capacidades que les permitan afrontar e iniciar un camino de desarrollo. No obstante lo anterior, la Red no tiene un mecanismo directo que permita identificar su incidencia en la reducción de la pobreza en el hogar al no contar con instrumentos de información que identifiquen los cambios en los hogares a lo largo de la intervención.

Los datos del DANE disponibles muestran una importante reducción de la pobreza extrema en Cartagena, si bien tal disminución es, en promedio, menor a la observada en otras ciudades del país. La pobreza y la pobreza extrema siguen siendo altas en la ciudad en comparación con otras aglomeraciones urbanas y las políticas enfocadas a reducirla deben reenfocarse en los grupos más afectados para corregir esta situación. En este sentido la implementación de la Red UNIDOS parece haber contribuido de manera importante a la reducción toda vez que el 58% de los hogares atendidos dejaron de ser pobres multidimensionales y el 43,1% dejaron de ser pobres por ingresos y multidimensionales simultáneamente.

Este trabajo llevó a cabo una estimación de la vulnerabilidad de los hogares de la Red Unidos al final de su intervención por la Estrategia como *proxi* para determinar el

impacto de la misma en las condiciones de vida de los hogares. Para ello, se valió de un modelo de estimación con datos de corte transversal que responde a las características de los datos institucionales disponibles. El razonamiento detrás de la estimación es que si la Red UNIDOS opera adecuadamente la vulnerabilidad de los hogares promovidos debe ser menor luego de su paso por la Estrategia debido a que han alcanzado y fortalecido características que harán que su ingreso y consumo futuro sean más estables.

En cuanto a la vulnerabilidad de los hogares promovidos entre 2012 y 2015 se destaca que el 34% de los mismos tienen un alta probabilidad (mayor a 0,5) de recaer en pobreza dado el nivel de ingreso esperado. La incidencia de la vulnerabilidad indica que el esquema de promoción vigente para el programa es insuficiente para garantizar que el objetivo del mismo se cumpla, a saber, que los hogares atendidos no recaigan en situación de pobreza en el futuro. En esta medida, el esquema de intervención debería buscar mayor incidencia en afectar positivamente las características del hogar que hacen que los hogares sean más vulnerables, entre ellas, la baja proporción de ocupados, el bajo nivel educativo de los integrantes del hogar y del jefe en particular.

6.2 Recomendaciones

Determinar los resultados e impactos de los programas sociales debe ser una constante a nivel de gobierno permitiendo que los recursos se destinen y orienten a intervenciones de mayor calidad que cumplan con los objetivos trazados. Programas como la Red UNIDOS deben ajustar sus mecanismos de identificación y selección de beneficiarios para evitar errores de inclusión y exclusión y, así mismo, garantizar, en la medida de lo posible, que los hogares atendidos sean en verdad los más pobres entre los pobres.

La implementación de una encuesta estandarizada de caracterización que identifique de manera simultánea a los hogares pobres multidimensionales y a los pobres por ingresos (indicador integrado de pobreza), permitiría la selección de los hogares que requieren la atención y reduciría el ingreso de los hogares que han sido seleccionados de manera equivocada debido a errores en la encuesta del SISBEN III. Así mismo, facilitaría determinar

el avance de los hogares en la superación de la pobreza y la pobreza extrema y generaría información sobre rutas de atención e inversión para lograr mayores impactos.

En este sentido es importante garantizar la comparabilidad de los instrumentos de levantamiento de información realizada a los beneficiarios de la Red, para lo cual se recomienda establecer una única unidad de intervención que, debido a las metodologías de medición de pobreza debe ser el hogar.

Por otra parte, identificar las variables que hacen a los hogares atendidos más vulnerables a reincidir en situación de pobreza, permitiría diseñar mecanismos de manejo de riesgo más adecuados que garanticen sostenibilidad a largo plazo. Si bien no se debe dejar de buscar una situación actual de no pobreza, es importante asegurar realmente que los hogares que dejan de ser atendidos tienen las herramientas necesarias para mantenerse fuera de los círculos de pobreza, factor que en últimas, evidenciaría que la trampa de pobreza ha sido superada exitosamente. En virtud de lo anterior, es recomendable que el mecanismo de promoción de la Red Unidos sea reforzado mediante el análisis de vulnerabilidad de los hogares susceptibles de ser promovidos con el propósito de asegurar la sostenibilidad en su egreso de la Estrategia.

En lo referente a los factores que hacen que los hogares permanezcan en pobreza, se encuentra que el elemento étnico es un determinante importante en el estado de pobreza de los hogares. Teniendo en cuenta lo anterior es importante incluir elementos diferenciales en los indicadores de gestión y de cumplimiento de condiciones mínimas de los hogares que permitan corregir la vulnerabilidad por otros medios

A. Anexo: Logros y dimensiones de la Red UNIDOS y papel dentro del esquema de promoción. Octubre de 2015

Dimensión	Descripción logro básico familiar	Importancia dentro del esquema de promoción
Identificación	1. Los menores entre 0 y 7 años tienen registro civil, los niños entre 7 y 18 años tienen tarjeta de identidad, y las personas mayores de 18 años tienen cédula o contraseña certificada.	
	2. Los hombres entre 18 y 50 años tienen libreta militar.	
	3. La familia incluida en el SISBEN, tiene registrada la información personal de cada uno de sus miembros, exactamente igual a como aparece en los documentos de identidad vigentes para sus rangos de edad.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
Ingresos y Trabajo	4. Todos los adultos mayores de 60 años poseen alguna fuente de ingreso y/o tienen un mecanismo de sustento económico al interior del hogar.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
	5. Al menos un miembro de la familia mayor de 15 años tiene una ocupación remunerada o está vinculado a una fuente de ingresos autónoma.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
	6. Todas las personas del hogar en edad de trabajar, alcanzan un nivel de capacidades que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
	7. El hogar alcanza un nivel de activos que facilita su vinculación a una ocupación	Transparente en Plan Familiar / Transparente

	remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla.	para considerar 50% logros
Educación y Capacitación	8. Los niños y niñas menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial.	Obligatorio cumplimiento para cada hogar
	9. Los menores en edad escolar (desde los 5 hasta los 17 años), que no hayan terminado el ciclo básico (hasta 9º grado), están siendo atendidos por el servicio educativo formal y las personas en situación de discapacidad (hasta los 22 años), están siendo atendidas por el servicio educativo formal o en un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias.	Obligatorio cumplimiento para cada hogar
	10. Los adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) están alfabetizados.	
	11. Las personas que lo deseen, una vez concluido el ciclo básico, se vinculan a la educación media, técnica, tecnológica o universitaria, o acceden a programas de formación para el trabajo.	
	12. Los niños y las niñas menores de 15 años, no están vinculados a actividades laborales.	Obligatorio cumplimiento para cada hogar
Salud	13. Los integrantes de la familia están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSS-.	Obligatorio cumplimiento para cada hogar
	14. La familia accede a intervenciones de promoción de la salud a las cuales tienen derecho en el marco del SGSS en salud.	
	15. Los adolescentes y adultos, de ambos sexos, conocen los métodos de planificación familiar.	
	16. Los niños y niñas de la familia a los 12 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib), los niños y niñas entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas), y los niños y niñas con 6 años de edad tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP (sarampión, rubéola y paperas).	Obligatorio cumplimiento para cada hogar
	17. Las gestantes de la familia están inscritas y asisten a los controles prenatales, o reciben atención institucional del parto.	

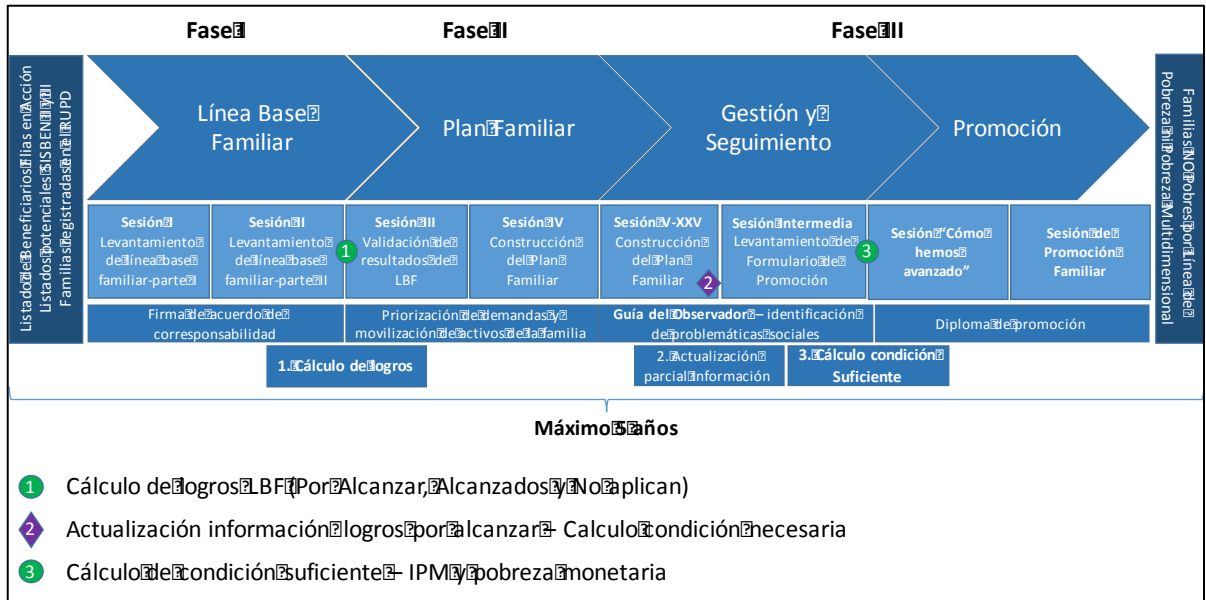
	18. Los menores de 10 años de la familia están inscritos y asisten a consultas para la detección temprana de alteraciones de crecimiento y desarrollo.	Obligatorio cumplimiento para cada hogar
	19. Las mujeres de la familia asisten a los programas de tamizaje de cáncer de cuello uterino y seno, y conocen los resultados.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
	20. Las personas con discapacidad tienen acceso a los programas de rehabilitación (en particular aquellos basados en la comunidad) y a las ayudas técnicas necesarias para su autonomía.	
Nutrición	21. La familia practica hábitos saludables en la manipulación y preparación de alimentos.	
	22. La familia consume alimentos variados y de manera saludable.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
	23. Los niños menores de seis meses reciben al menos cuatro de los seis meses recomendados de lactancia materna exclusiva.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
Habitabilidad	24. La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües.	Obligatorio cumplimiento para cada hogar
	25. La familia dispone o transforma las basuras.	
	26. La vivienda cuenta con dotación de un sistema de energía convencional o alternativa.	
	27. La vivienda cuenta con espacios diferenciados de baño, cocina, lavadero y dormitorios	
	28. En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto, y los niños duermen separados de los adultos.	
	29. La vivienda no tiene pisos de tierra.	
	30. Los miembros de la familia cuentan con implementos para dormir y alimentarse.	
	31. La familia cuenta con acceso a un sistema de comunicaciones.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
	32. La vivienda posee materiales adecuados que posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud.	Verificación a través de IPM

	33. La vivienda cuenta con iluminación, ventilación natural y privacidad.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
Dinámica Familiar	34. La familia elabora y hace seguimiento a su Plan Familiar.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
	35. La familia accede a información y servicios de detección temprana, atención y recuperación de las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
	36. Los miembros de la familia conocen los espacios y oportunidades para acceder a programas y servicios disponibles en su localidad (organizaciones comunitarias, espacios de recreación y cultura, clubes deportivos, centros de recreación para niños, jóvenes y para adultos mayores, asociaciones de padres de familia, centros de educación, ludotecas, etc.) y participan en alguno de ellos.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
	37. La familia con menores de 6 años conoce y aplica pautas de crianza humanizada.	
	38. La familia genera espacios de diálogo y aplica normas de convivencia familiar y resolución de conflictos.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
	39. La familia participa en conjunto en el cuidado e integración social de la persona con discapacidad.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros
Bancarización y Ahorro	40. La familia ahorra a través del sistema financiero o de mecanismos no formales.	
	41. La familia conoce las características de al menos uno de los siguientes servicios financieros: ahorro, crédito y seguros.	
	42. Las familias que lo requieren han obtenido un crédito a través de un mecanismo financiero formal o a través de grupos de ahorro y crédito.	
Acceso a la Justicia	43. La familia conoce sus necesidades jurídicas, aprende a identificar la ruta institucional apropiada de resolución de conflictos entre las alternativas que ofrece el sistema de justicia, y conoce sus derechos y deberes ciudadanos.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros

	44. La familia con necesidades jurídicas recibe atención pronta y oportuna de los operadores de justicia, y accede a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC -.	
	45. La familia en situación de desplazamiento recibe acompañamiento para apoyar el seguimiento a los indicadores de goce efectivo de derechos.	Transparente en Plan Familiar / Transparente para considerar 50% logros

Fuente: Elaboración propia a partir de ANSPE (2013) y Acción Social (2009)

B. Anexo: Esquema de intervención de la Estrategia Red UNIDOS con las Familias beneficiarias 2011 – 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Acción Social (2009, 2009b) y ANSPE (2013).

C. Anexo: Esquema de promoción de hogares Red UNIDOS 2012 - 2015

El esquema de promoción de hogares atendidos por Red UNIDOS o “promoción a la Senda de la Prosperidad” conforman el conjunto de condiciones que los hogares beneficiarios de la Estrategia Red UNIDOS deben alcanzar para considerar que han dejado de ser pobres extremos. En esencia, estas condiciones buscan asegurar que los hogares han alcanzado los medios mínimos para llevar una vida digna y han apropiado los aprendizajes básicos relacionados con el acceso a los servicios y programas requeridos para la superación de su situación de pobreza (ANSPE, 2013).

Las condiciones de salida o de promoción de los hogares de la Estrategia Red UNIDOS se resumen en dos grupos: la condición necesaria y la condición suficiente. La condición necesaria valora el buen desempeño de la familia en la Estrategia evaluando el estado de los logros por alcanzar de cada hogar identificados en la Línea Base Familiar, en tanto que la condición suficiente identifica que el hogar promovido no es pobre extremo por los indicadores de medición que se utilizan actualmente en el país. La condición suficiente se describe como el “método integrado de medición de pobreza” en el capítulo 3. A continuación se describen los dos conjuntos de condiciones a partir de ANSPE (2013):

A. Condición Necesaria

La condición necesaria verifica 5 hitos que las familias deben cumplir en el marco de su paso por la Estrategia UNIDOS:

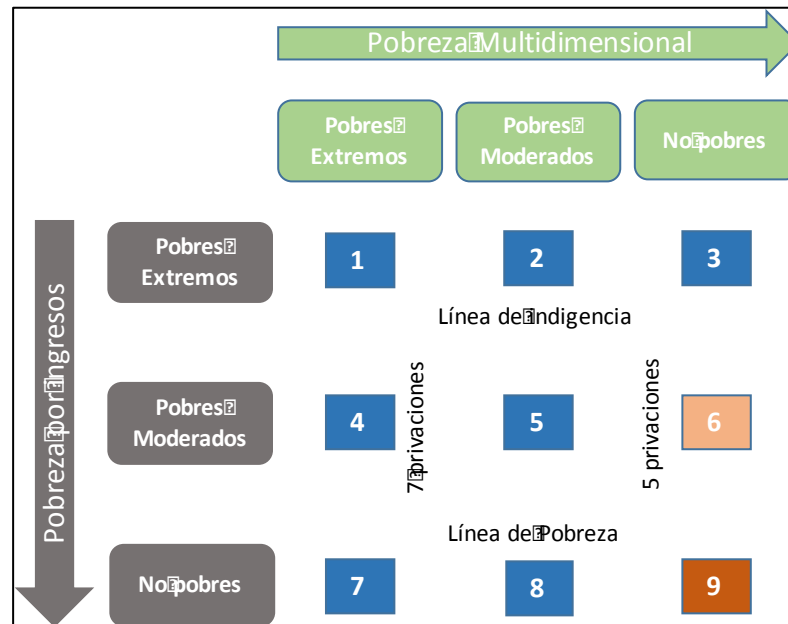
1. Haber recibido, al menos, la primera sesión de gestión y seguimiento a logros básicos, es decir, contar con la sesión No. 5 del esquema de acompañamiento revisado en el Anexo B.
2. Cumplir, al menos, el 50% de los logros Básicos Familiares que le aplican a la familia de acuerdo a la Línea Base levantada. No se contemplan en esta medición los logros 3, 4, 5, 6, 7, 19, 22, 31, 33, 38, 39, 23, 35, 36, 43 y 45, por no contar con condiciones claras y definitivas de verificación, de acuerdo a lo descrito en el Anexo A.
3. Cumplir los 7 Logros obligatorios a todo hogar promovido (L8. Cuidado infantil; L9. Educación; L12. No trabajo infantil; L13. Afiliación a salud; L16. Vacunación; L18. Controles de crecimiento; L24. Agua Potable).
4. Haber gestionado los 5 logros que el hogar priorizó en el marco de la sesión del Plan Familiar. No se contemplan en esta medición los logros 3, 4, 5, 6, 7, 19, 22, 31, 33, 38, 39, 23, 35, 36, 43 y 45, por no contar con condiciones claras y definitivas de verificación.
5. No presentar señales de riesgo en violencia intrafamiliar, abuso sexual y trabajo infantil.

B. Condición suficiente

Una vez verificada la condición necesaria, las familias entran a la sesión intermedia en el cual se realiza el levantamiento de la Encuesta de Promoción, la cual busca determinar si la familia ha dejado de ser pobre extrema por línea de pobreza y pobreza multidimensional. Es importante señalar que como las metodologías oficiales de medición de pobreza en Colombia tienen por unidad de observación el hogar, la Encuesta de Promoción rompe con el esquema de acompañamiento por familia y su unidad de observación es el hogar.

Esta medición combinada de IPM y LP que se abordó en el capítulo 3 puede dar, a efectos de medición de Red UNIDOS, los siguientes resultados:

Resultados cruce de pobreza Multidimensional vs Pobreza Monetaria por familia



Fuente: ANSPE, 2013.

De acuerdo a la representación gráfica de los resultados, los hogares que no son pobres por ingresos ni pobres por IPM se encuentran ubicados en el cuadrante 9 y son los hogares efectivamente promovidos por la Estrategia. Por otra parte, los hogares cuyo resultado de la encuesta de promoción se ubican en cuadrantes 6, es decir, pobres moderados por ingresos y no pobres por IPM, requieren una condición adicional para ser promovidos, la cual es “Acceder a una oferta de generación de ingresos”.

Pese a que técnicamente no existe una definición de pobreza extrema en el IPM Colombia, Red UNIDOS establece que es la situación en la cual se encuentra un hogar con 7 o más privaciones.

D. Anexo: Descripción de las variables del IPM Colombia

Dimensión	Variable	Descripción
Condiciones educativas del hogar (0.2)	Bajo logro educativo (0.1)*	Se mide a través de la escolaridad promedio de las personas de 15 años y más en el hogar. Se considera que un hogar está privado cuando el promedio del logro educativo de las personas de 15 años y más que lo componen es menor a 9 años escolares.
	Analfabetismo (0.1)	Este indicador se define como el porcentaje de personas de 15 años y más en un hogar que saben leer y escribir. Se consideran como privados aquellos hogares donde menos del 100% de las personas de 15 años y más saben leer y escribir, es decir, en donde al menos una persona de 15 años o más no sabe leer y escribir.
Condiciones de la niñez y la juventud (0.2)	Inasistencia escolar (0.05)	Proporción de niños en edad escolar (de 6 a 16 años) en un hogar que asisten a un establecimiento educativo. De acuerdo con este indicador se considera que un hogar está privado si menos del 100% de los niños entre 6 y 16 años asiste al colegio.
	Rezago escolar (0.05)	Porcentaje de niños entre 7 y 17 años que no tiene rezago escolar**. Se considera que un hogar tiene privación en la variable si alguno de los niños entre 7 y 17 años tiene rezago escolar.
	Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (0.05)	Porcentaje de niños de 0 a 5 años en el hogar que tiene acceso a los servicios para el cuidado infantil (salud, nutrición, cuidado y educación inicial) de manera simultánea. Se considera que un hogar enfrenta privación en esta variable si al menos uno de los niños entre 0 y 5 años del hogar no tiene acceso simultáneo a los servicios para el cuidado integral de la primera infancia.

	Trabajo infantil (0.05)	Están en condición de trabajo infantil niños de 12 a 17 años que son ocupados. Un hogar enfrenta privación en esta variable si al menos un niño en el rango de edad es ocupado.
Trabajo (0.2)	Desempleo de larga duración (0.1)	Este indicador mide el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) del hogar que está desempleado por más de 12 meses. Un hogar en donde haya por lo menos una persona económicamente activa en desempleo de larga duración se encuentra en privación por esta variable.
	Empleo informal (0.1)	Proporción de la Población Económicamente Activa del hogar que está ocupada con afiliación a pensiones (la afiliación a pensiones se toma como proxy de la formalidad). Se considera en privación un hogar en donde menos del 100% de la PEA tiene trabajo formal.
Salud (0.2)	Sin aseguramiento en salud (0.1)	Porcentaje de personas en el hogar que se encuentran afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Un hogar se encuentra en privación si alguno de sus miembros no está asegurado en salud.
	Barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad (0.1)	Proporción de personas del hogar que, dada una necesidad, accedieron a servicio institucional de salud. Se consideran como privados los hogares en los que alguna persona con necesidad sentida no acudió a médico general, especialista, odontólogo, terapeuta o institución de salud para tratar el problema.
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (0.2)	Acceso a fuente de agua mejorada (0.04)	En el área urbana un hogar se considera en situación de privación, si este no cuenta con conexión a servicio público de acueducto en la vivienda. En el área rural, se consideran privados aquellos hogares que, teniendo o no servicio público de acueducto, obtienen el agua para preparar los alimentos de pozo sin bomba, agua lluvia, río, manantial, pila pública, carro tanque, aguatero u otra fuente.
	Eliminación de excretas (0.04)	Se consideran privados los hogares del área urbana que no poseen conexión a servicio público de alcantarillado. En el área rural están privados los hogares que tienen inodoro sin conexión, letrina o bajamar, o simplemente no cuentan servicio sanitario.
	Pisos (0.04)	Se consideran como privados los hogares que tienen pisos en tierra.

	Paredes exteriores (0.04)	La privación en la zona urbana se evidencia cuando el material de las paredes exteriores del hogar es madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o no tiene paredes. En la zona rural el hogar esta privado siempre que el material de las paredes exteriores sea guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o cuando no tenga paredes.
	Hacinamiento crítico (0.04)	Se considera que existe hacinamiento en el hogar cuando el número de personas por cuarto para dormir, excluyendo cocina, baño y garaje, es mayor o igual a 3 personas en el área urbana y de más de 3 personas por cuarto en la zona rural.

Fuente: CONPES Social 150, 2012.

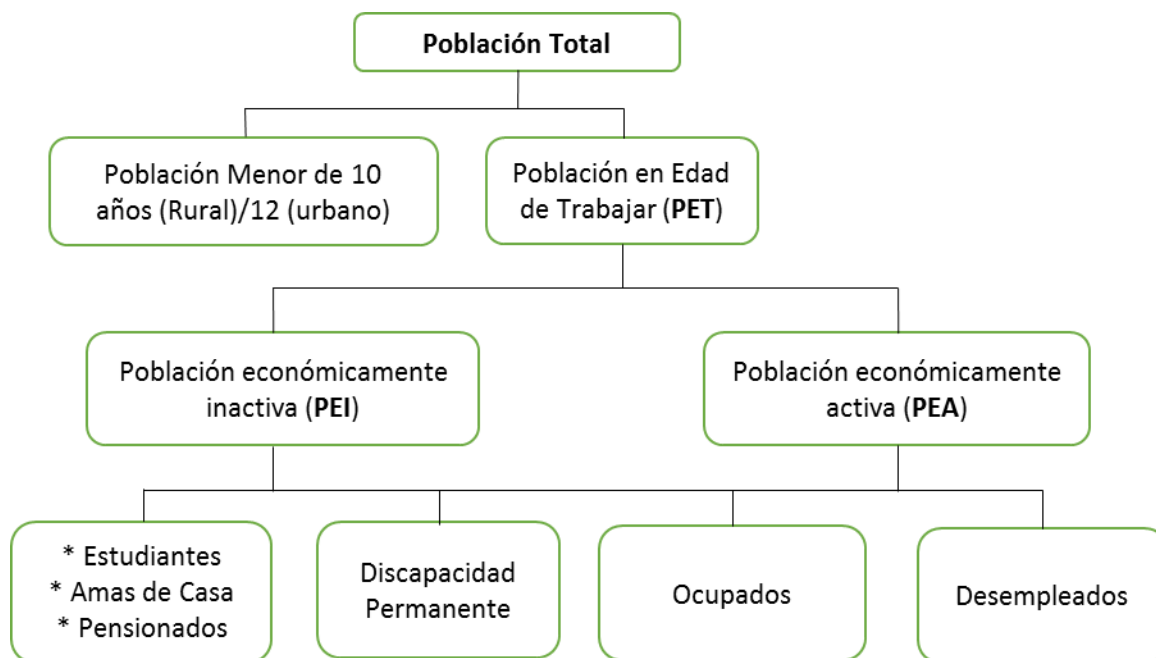
* El número en cada variable señala el peso de la misma dentro de la dimensión.

** El rezago escolar se define como la diferencia entre el número de años normativos y años aprobados por un niño entre 7 y 17 años de edad.

E. Anexo: Descripción del procedimiento para el cálculo de pobreza monetaria

Para determinar si un hogar perteneciente a la Red UNIDOS se encuentra en pobreza o pobreza extrema monetaria se utiliza el cálculo descrito a continuación, el cual está basado en la metodología utilizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- para el mismo fin. El primer paso para realizar el cálculo consiste en establecer las variables de Población en Edad de Trabajar (PET), Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI), las cuales se relacionan como parece en el siguiente diagrama:

Composición de la población para el cálculo de ingresos en la Encuesta de Promoción de la Red UNIDOS 2012 – 2015



Fuente: DANE 2015

Población en Edad de Trabajar (PET)

Para la construcción de la PET se toman en cuenta las siguientes condiciones:

- En los hogares urbanos hacen parte de la PET los integrantes del hogar mayores de 12 años.
- En los hogares rurales hacen parte de la PET los integrantes del hogar mayores de 10 años.

Una vez construida la variable PET, se prosigue con la definición de la PEA y la PEI.

Población Económicamente Activa (PEA)

La Población Económicamente Activa se define como la parte de PET que está trabajando o buscando trabajo. Teniendo en cuenta lo anterior, se construyen los siguientes subgrupos:

✓ **Ocupados:**

Aquellas personas que manifestaron encontrarse trabajando la semana anterior o, aunque no trabajaron, realizaron alguna actividad o negocio por el cual recibieron ingresos. Los integrantes de los hogares de la Red UNIDOS que quedaron en la categoría Ocupados, se ordenan de la siguiente manera:

- **Asalariados:** Si manifestaron ser obreros o empleados de empresa particular, obreros o empleados del gobierno, empleados domésticos, o jornaleros o peones.
- **Independientes (cuenta propia o patronos):** Si contestaron ser trabajadores por cuenta propia, o patronos o empleadores.
- **Trabajadores Familiares Sin Remuneración:** Si manifestaron ser trabajadores familiares sin remuneración, o trabajadores sin remuneración en empresas de otros hogares.

✓ **Desempleados:**

Aquellas personas que manifestaron estar disponibles la semana anterior a la encuesta pasada para empezar a trabajar.

Población Económicamente Inactiva (PEI)

La PEI (Población Económicamente Inactiva), comprende todas las personas en edad de trabajar que al momento de la realización de la encuesta, en la semana de referencia, no participan en la producción de bienes y servicios porque no necesitan, no pueden, o no están interesadas en tener actividad remunerada. A este grupo pertenecen estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, rentistas, personas en condición de discapacidad (incapacitados permanentemente para trabajar), personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar.

VARIABLE INGRESO

Para efectos de la construcción del ingreso, se tienen en cuenta las siguientes 4 categorías de perceptores de ingreso de acuerdo a las definiciones anteriores:

- Asalariados.
- Independientes.
- Trabajadores Familiares sin remuneración.
- Desocupados e Inactivos.

El ingreso de cada una de estas categorías está compuesto por, al menos, uno de los siguientes tipos de ingresos:

- Ingreso Monetario Primera Actividad (IMAP).
- Ingreso en Especie (IE).
- Ingreso Monetario de Desocupados (IMD).
- Ingresos por otras fuentes (IOF).

Una vez obtenida la clasificación de las personas al interior de la PEA en las anteriores categorías, se procede al cálculo del primer tipo de ingreso:

INGRESO MONETARIO ACTIVIDAD PRINCIPAL (IMAP)

✓ Para Asalariados:

- Ingreso monetario de actividad o empleo principal.
- Ingreso monetario por concepto de horas extras.
- Ingreso por concepto de subsidios (Alimentación, transporte, familiar, educativo).
- Ingreso monetario por concepto de primas (técnica, de antigüedad, clima, orden público, otras.).
- Ingreso monetario por bonificaciones de carácter mensual.
- Ingreso monetario por concepto de primas de servicios, de navidad, de vacaciones.
- Ingreso monetario por concepto de viáticos permanentes y/o bonificaciones anuales.

El indicador de ingreso monetario principal (IMAP) es igual a la sumatoria de cada ítem para ocupados asalariados.

✓ Para Independientes:

- Ganancia neta o los honorarios netos de la actividad, negocio, profesión o finca, durante los últimos 30 días.

INGRESOS EN ESPECIE (IE)

✓ **Ocupados Asalariados**

- Alimentos
- Vivienda
- Transporte de la empresa
- Electrodomésticos, ropa, productos diferentes a alimentos o bonos tipo Sodexo

El indicador de ingreso en especie (IE) es igual a la sumatoria de cada ítem para ocupados asalariados.

INGRESO MONETARIO DESOCUPADOS (IMD)

✓ **Desocupados:**

- Ingresos recibidos el mes anterior a la realización de la encuesta por concepto de trabajo

INGRESOS OTRAS FUENTES (IOF)

Se dividen en 6 categorías:

1. Arriendos (IOF1)
2. Intereses (IOF2)
3. Pensiones o Jubilaciones (IOF3)
4. Ayudas (IOF4)
5. Cesantías o Interés por Cesantías (IOF5)
6. Ganancias Ocasionales (IOF6).

El Cálculo de los Ingresos Otras Fuentes aplica a todos los miembros del hogar que estén en el grupo de Población en Edad de Trabajar (PET) de acuerdo al dominio geográfico. Para la conformación del Ingreso Corriente no se computan los ingresos de IOF5 y IOF6. Sin embargo, se calculan para observar choques o cambios súbitos en el ingreso del hogar.

PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO GENERAL Y CONSTRUCCIÓN DE LAS VARIABLES POBRES Y POBRES EXTREMOS POR LÍNEA DE POBREZA

Una vez hechos los cálculos de los anteriores indicadores, se procede a encontrar el ingreso total disponible de las categorías de perceptores. Haciendo el cruce entre las categorías de perceptores de ingreso y los tipos de ingreso que se calcularon, tenemos que:

- Ingreso Total Asalariados (ITA)= $IMAP + IE + IOF$
- Ingreso Total Independientes (ITI)= $IMAP + IOF$
- Ingreso Total Trabajadores Familiares sin Remuneración (ITFR)= IOF
- Ingreso Total Desocupados (ITD)= $IMD+IOF$

Una vez obtenido el Ingreso Total por integrante de cada uno de los grupos de perceptores, se pasa a calcular el Ingreso Corriente Disponible (ICD) de cada uno de los miembros del hogar que hacen parte de PET.

INGRESO CORRIENTE DISPONIBLE (ICD)

El ingreso corriente disponible (ICD) es igual al ingreso total (de acuerdo con la sumatoria de fuentes de ingreso que aplican para cada uno de los tipos de perceptores descritos anteriormente), menos los ítems de otros ingresos correspondientes a ganancias ocasionales e intereses por cesantías, es decir, IOF4 y IOF5. De esta manera, el Ingreso Corriente Disponible para cada uno de las categorías de perceptores es:

- $ICD \text{ Asalariados} = IMAP + IE + (IOF1 + IOF2 + IOF3 + IOF4)$
- $ICD \text{ Independientes (ITI)} = IMAP + (IOF1 + IOF2 + IOF3 + IOF4)$

- ICD Trabajadores Familiares sin Remuneración (ITFR)= (IOF1+ IOF2+ IOF3+ IOF4)
- ICD Desocupados (ITD)= IMD + (IOF1+ IOF2+ IOF3+ IOF4).

Una vez ICD de todos los perceptores del hogar de acuerdo a su categoría, se hace una sumatoria de los mismos y el resultado se toma como **Ingreso Corriente del Hogar (ICH)**.

IMPUTACIÓN DE INGRESO POR PROPIEDAD DE LA VIVIENDA

Aplica si la vivienda ocupada por el hogar es propia, totalmente pagada, en usufructo, o en posesión sin título (Ocupante de hecho).

Una vez imputado el ingreso por propiedad de la vivienda o por usufructo, se toma este valor y se suma con el Ingreso Corriente del Hogar (ICH). El resultado de tal operación genera el **INGRESO CORRIENTE DISPONIBLE DEL HOGAR (ICDH)**, que es valor con el que se calculará el ingreso per cápita del hogar.

CALCULO DE INGRESO PER CÁPITA

Para el cálculo del ingreso per cápita se toma el valor hallado de ICDH (Ingreso Corriente Disponible del Hogar), y se divide entre el número de miembros del hogar. En resumen:

$$\frac{\text{Ingreso Corriente Disponible del Hogar (ICDH)}}{\text{Integrantes del Hogar}}$$

El resultado de esta operación se toma como ingreso per cápita para todos y cada uno de los integrantes del hogar. Una vez calculado el Ingreso *per cápita* del hogar, se comparan con las líneas de pobreza y pobreza extrema por dominio geográfico del DANE de acuerdo a la a la fecha de realización de la Encuesta de Promoción. Por ejemplo, si la encuesta completa se realiza el 30 de marzo de 2016, entonces la comparación del ingreso

per cápita del hogar se hace con las líneas de pobreza y pobreza extrema monetaria del mes de marzo de 2016.

De este cálculo se generan dos variables de la siguiente manera:

LP = POBREZA= Si el ingreso *Per cápita* del hogar es menor al valor de la línea de pobreza del DANE para el respectivo dominio geográfico en el mes en que se realizó la caracterización, entonces el hogar es pobre por ingresos.

LPE = POBREZA EXTREMA= Si el ingreso *Per cápita* del hogar es menor al valor de la línea de pobreza extrema del DANE para el respectivo dominio geográfico en el mes en que se realizó la encuesta, entonces el hogar es pobre extremo por ingresos.

Bibliografía

- Accinelli, E & Sánchez, E. (2010). Los fundamentos estratégicos de las trampas de pobreza. *Perspectivas Revista de Análisis de Economía, Comercio y Negocios Internacionales* 4(1), pp. 3-43.
- Agencia Nacional Para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE– (2013). Manual de promoción familiar: Fundamentos metodológicos y sesiones de trabajo.
- _____(2015). Matriz ejecutiva de seguimiento territorial. Octubre de 2015.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-. (2009). Una mirada a la Red de Protección Social para la superación de la Pobreza Extrema. Bogotá: Autor.
- _____(2009b). Red de protección social para la superación de la pobreza extrema – JUNTOS: Manual de operaciones versión 5. Bogotá: Autor.
- _____(2010). Segunda evaluación interna: Red de Protección social para la superación de la pobreza extrema. Bogotá: Autor.
- Agüero I. (2008). Determinantes de la pobreza en Chile 1990-2006. Tesis de maestría. Universidad católica de Chile. [en línea]
http://www.economia.puc.cl/docs/tesis_jaguero.pdf

- Alkire, S. & Foster, J. (2009). Counting and multidimensional poverty measurement. Revised and updated. OPHI Working Paper, N° 32 [en línea] [http://www.ophi.org.uk/working-papernumber-32./](http://www.ophi.org.uk/working-papernumber-32/)
- _____(2011a). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics* 95: pp. 476-478
- Alkire, S. & Santos, M. (2010). Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries. OPHI. Working Paper, N° 38 [en línea] <http://www.ophi.org.uk/wpcontent/uploads/ophi-wp38.pdf>.
- Angulo, R., Díaz, Y. & Pardo, R. (2011). Índice de pobreza multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997 – 2010. Archivos de Economía No. 382. Departamento Nacional de Planeación. Noviembre de 2011.
- _____(2013). Multidimensional Poverty in Colombia, 1997-2010 [en línea] <https://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/iser/2013-03.pdf>.
- Arboleda, J., Petesch, P. y Blackburn, J. (2004). Voces de los pobres de Colombia, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Arellano, W. (2001). Pobreza: características típicas de los pobres en Cartagena. Cuaderno de Coyuntura Social, 3.
- Ayala, J. (2014). Aspiraciones económicas, conflicto y trampas de pobreza. Documentos de trabajo sobre economía regional Núm. 2012. Banco de la República: Cartagena.
- Bourguignon, F. & Chakravarty, S. (2003). "The measurement of multidimensional poverty", *Journal of Economic Inequality*, vol. 1, N° 1, Abril.
- Bueno, E. (2012). Pobreza Multidimensional y vulnerabilidad social. Observatorio del Desarrollo Volumen I número 4. <http://estudiosdeldesarrollo.net/observatorio/ob4/8.pdf>.
- Caballero, C., García, M. & Vélez, S. (2011). Pobreza y desigualdad. Un Balance de la Información disponible. Bogotá: Fescol.

- Chaudhuri, S. Jalan, J. Y Suryahadi, A. (2002). "Assessing household vulnerability to poverty from cross-seccional data: a methodology and stimates from Indonesia. Columbia University, Discusion paper #0102-52, abril.
- Cerón, I. (2010). Elementos básicos de la teoría de trampas de la pobreza. Instituto Politécnico Nacional. [en línea] <http://www.repositoriodigital.ipn.mx/handle/123456789/15566>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– (2010). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile, Autor.
- _____(2014). Medición multidimensional de la pobreza. [en línea] [www.cepal.org/deype/noticias/documentos de trabajo/5/.../LCL3615e.pdf](http://www.cepal.org/deype/noticias/documentos%20de%20trabajo/5/.../LCL3615e.pdf)
- _____(2014b). América Latina: personas en situación de pobreza e indigencia, alrededor de 2002, 2010 y 2011. [en línea] <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1&idTema=362&idIndicador=160&idioma=e>
- _____(2015). Desarrollo social inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. [en línea] repositorio.cepal.org/bitstream/11362/39100/1/S1500896_es.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social –CONEVAL– (2010). Informe de pobreza multidimensional en México 2008 [en línea] [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/Informe_pobreza_multidimensional/Informe de Pobreza Multidimensional en Mexico_2008_.pdf?view=true](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/Informe_pobreza_multidimensional/Informe_de_Pobreza_Multidimensional_en_Mexico_2008_.pdf?view=true).
- Consejo de Política Económica y Social. (2006). Documento CONPES social 102: Red de protección social contra la pobreza extrema.
- _____(2012). Documento CONPES social 150: Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia. Bogotá: Autor.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– (2011). Declaración comité de expertos, septiembre 1º de 2011. Misión para el empalme de las series de

empleo, pobreza y desigualdad. [en línea]

[https://datoscede.uniandes.edu.co/anexo/materialrelacionado/b31_Declaracion de la MESEP 2a Fase.pdf](https://datoscede.uniandes.edu.co/anexo/materialrelacionado/b31_Declaracion_de_la_MESEP_2a_Fase.pdf)

_____(2012). Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010. Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad. Bogotá: Autor.

_____(2016). Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015. [en línea] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2007). Pobreza y desigualdad en Colombia: diagnóstico y estrategias. Bogotá.

_____(2007a). Una aproximación a la vulnerabilidad. Bogotá. Autor.

_____(2012). Evaluación de Impacto UNIDOS – Red de protección social para la superación de pobreza extrema. Bogotá: Autor.

_____(2014). Análisis resultados de pobreza multidimensional 2008 – 2013. Bogotá: Autor. [en línea] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Análisis%20resultados%20pobreza%20multidimensional%202013.pdf>

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2016). Ficha de información territorial Red UNIDOS diciembre de 2105.

Estrada, L. & Moreno, S. (2013). Análisis Espacial de la Pobreza Multidimensional en Colombia a Partir del Censo de Población de 2005. Documentos de trabajo DANE.

Fedesarrollo. (2012). Mediciones de pobreza en Colombia y seguimiento a la gestión de los logros de las familias de la Red Unidos. Informe presentado a Colombia Líder. [en línea] http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Mediciones-de-pobreza-en-Colombia-Logros-Red-Unidos_VF.pdf

Galvis, L. A., & Meisel, A. (2010). Persistencia de las desigualdades regionales en

- Colombia: Un análisis espacial. Documento de trabajo sobre economía regional, (120). Banco de la República.
- Gallardo, M. (2013). Vulnerabilidad a la pobreza: aplicaciones para América Latina. Tesis doctoral. Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
- Holzman, R., & Jørgensen, S. (2000). Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Serie de documentos de discusión sobre la protección social No. 0006. Banco Mundial. Febrero.
- López, L., & Ortiz, E. (2009). Medición multidimensional de la pobreza en México: Significancia estadística en la inclusión de dimensiones no monetarias. Reporte técnico, Estudios Económicos.
- Marrugo, C., Del Risco, K., Herrera, J. & Pérez, G. (2015). Determinantes de la pobreza en la región Caribe Colombiana. Revista de Economía del Caribe, NO. 15 (ENE-JUN 2015). En línea: <http://dx.doi.org/10.14482/ecoca.15.7192>
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile. (2015). Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional. Serie Documentos Metodológicos N°28.
- Muñoz, M. (1999). Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición. Bogotá: CINEP.
- _____ (2011). Pobreza: L confusión es de mucha gente. La razón pública. 3 de octubre de 2011. [en línea] <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2435-pobreza-la-confusion-es-de-mucha-gente-.html>
- Núñez, J. & Castaño H. (2007). Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias. Bogotá: Departamento Nacional de planeación.
- Núñez, J. & Cuesta, L (2006). Las trampas de pobreza en Colombia: ¿qué hacer? Diseño de un programa contra la extrema pobreza. Documento CEDE 2006-19. Bogotá: Universidad de Los Andes.

- _____ (2006b). "Propuesta para el diseño de un Sistema de Protección Social para Colombia". En: Documentos CEDE no. 25, Facultad de Economía, Universidad de Los Andes, Bogotá D.C.
- Núñez J., & Espinoza, S. (2005a). "Determinantes de la pobreza y la vulnerabilidad". Bogotá: Mimeo.
- _____ (2005b). No siempre pobres, no siempre ricos: Vulnerabilidad en Colombia. Documento CEDE 2005-15. ISSN 1657-719.
- Núñez, J. & López, H. (2007). Pobreza y desigualdad en Colombia: Diagnóstico y estrategias. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Núñez, J., & Ramírez, J. (2002). Determinantes de la pobreza en Colombia. Años recientes. Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL, Bogotá, No. 1.
- Núñez, J., Ramírez, J. & Cuesta, L. (2005). Determinantes de la pobreza en Colombia, 1996-2004. Documento CEDE, 200560.
- Pérez, G. (2005). Dimensión espacial de la pobreza en Colombia. Documentos de Trabajo sobre economía regional No. 54. Cartagena: Banco de la República.
- Pérez, G. & Salazar, I. (2007). La pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios. Documentos de Trabajo sobre economía regional No. 94. Cartagena: Banco de la República.
- Ponce, G. (2012). Vulnerabilidad social y riesgo de caer en pobreza en México. Centro de Estudios sociales y de opinión pública, documento de trabajo 138.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). Informe sobre desarrollo humano. Desarrollo humano para erradicar la pobreza. Capítulo I. La pobreza en la perspectiva del desarrollo humano: concepto y medición. Pag. 17 – 26. Capítulo VI. Pag. 120-131 [en línea] <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1997>

- _____(2014). Informe sobre desarrollo humano 2014. Sostener el progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia.
- Quiroga, A., Steiner, R., Parra, M., Reyes A., Olivera, M., Ibañez, A. (2010). Los retos y desafíos de la Red JUNTOS. Debates de coyuntura económica y social 83. Pp. 7-29.
- Rivera, I. (2012). Microeconomía de la pobreza: el caso del Perú. Economía Vol. XXXV, No. 69, semestre enero-junio de 2012. Pp. 9-52.
- Rueda, F. & Espinoza, A. (2008). ¿Los pobres de hoy serán los pobres del mañana? Determinantes de la pobreza y magnitud de la vulnerabilidad en Cartagena de Indias. Cartagena: Ediciones Unitecnológica.
- Ruiz-Tagle, V. (2011). La superación de la pobreza en Chile durante el primer año del gobierno de Sebastián Piñera. Revista de Ciencia Política 49(2). Pp. 97-111.
- Sach, J. (2005) The end of poverty. Penguin press, New York.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Steiner, R., Acosta, P. & Vásquez T. (2010). Análisis del estado de las familias en la Red Juntos. Informe de investigación, Fedesarrollo. [en línea] <http://hdl.handle.net/11445/349>
- Steiner, R. & Sabogal, A. (2011). Reducción de la pobreza y la desigualdad en el hemisferio. VI Cumbre de las Américas. Bogotá: Fedesarrollo.
- Torche, A. & Bravo, J. (2010). Un enfoque multidimensional de la pobreza en Chile: Su evolución temporal y regional. [en línea] http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUEM/Pobreza/Enfoque_multidimensional_de_la_Pobreza.pdf
- Vallejo, C. (1999). Pobreza: inequidad e ineficiencia en equilibrio estable. En: Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición. Bogotá: CINEP.